

STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 47481

8 september 2016

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten

Nader Rapport

's-Gravenhage, 2 september 2016
WJZ / 16112904

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 juni 2016, nr. 2016001038, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juli 2016, nr. W15.16.0152/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Stelsel van fosfaatrechten

Aan het advies van de Afdeling om de keuze voor een stelsel van fosfaatrechten nader te motiveren is gehoor gegeven. In paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting is kort uiteengezet waarom is gekozen voor fosfaatrechten en niet voor dier- of melkrechten.

2. Eigendomsregulering

De introductie van fosfaatrechten beperkt de mogelijkheid tot het houden van melkvee. Ook andere productiemiddelen die gebruikt worden om fosfaat met melkvee te kunnen produceren kunnen worden geraakt door de introductie van fosfaatrechten. Het is niet mogelijk een limitatieve lijst te geven van de productiemiddelen die het betreft, maar in het algemeen zal de beperking groter zijn naarmate het bewuste productiemiddel directer met de productie van fosfaat door melkvee samenhangt. In paragraaf 7.2 van de memorie van toelichting wordt naar aanleiding van het advies van de Afdeling nader ingegaan op de gevolgen voor de overige productiemiddelen.

a. Renovatie stal

De situatie dat bedrijven investeringen hebben gedaan waarvan het rendement onder druk komt te staan door de introductie van fosfaatrechten wordt onderkend. Het kan daarbij gaan om investeringen die recent zijn gedaan, maar ook om investeringen uit een verder verleden. Om verschillende redenen kan er op 2 juli 2015 bij bedrijven in enige vorm ruimte zijn geweest om meer melkvee te houden dan op die datum aanwezig was. Omdat het fosfaatproductieplafond wordt overschreden, is geconcludeerd dat bij de erkenning van knelgevallen geen rekening kan worden gehouden met onbenutte productieruimte op de peildatum. De milieurandvoorwaarden, de gevolgen die een dergelijke beslissing zou hebben voor de generieke korting alsmede de uitvoeringsproblemen die ontstaan wanneer onbenutte productieruimte in beeld moet worden gebracht, maken een dergelijke conclusie onvermijdelijk.
De knelgevallenvoorziening die in het kader van het wetsvoorstel is opgenomen kijkt niet vooruit naar wat op 2 juli 2015 met de gegeven productiemiddelen mogelijk zou zijn, maar kijkt naar het verleden en geeft ruimte voor de beoordeling of het toegekende fosfaatrecht overeenkomt met de productie die afgaande op de productie in de afgelopen jaren aannemelijk is. Indien dit niet het geval is doordat sprake is van benoemde buitengewone omstandigheden, dan vormt dit aanleiding voor een bijstelling van het op basis van de hoofdregel toegekende fosfaatrecht. De buitengewone omstandigheden die het wetsvoorstel onderkent betreffen diergezondheidsproblemen, ziekte dan wel overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad, of vernieling van de melkveestallen. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over aantoonbare (vervangings)investeringen om stallen te renoveren zijn ook bouwwerkzaamheden op het bedrijf aan de knelgevallenvoorziening toegevoegd (artikel I, onderdeel G).
De Afdeling merkt op dat op voorhand niet kan worden uitgesloten dat een rechter in concrete – individuele – gevallen op enig moment tot de conclusie komt dat van een fair balance geen sprake is.

Het kabinet is echter van mening dat de keuze om onbenutte productieruimte niet te honoreren verantwoord is in het licht van de verplichting die op Nederland rust als gevolg van de toegekende derogatiebeschikking. Dit oordeel doet niet af aan het feit dat een rechter in concrete individuele gevallen kan constateren dat van een fair balance geen sprake is. Recent is uit een tweetal zaken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven ook gebleken dat hier indringend op moet worden getoetst (ECLI:NL:CBB:2016:149 en 150). Indien bij die toets blijkt dat sprake is van een individuele en buitensporige last zal daarbij van de algemene bevoegdheid gebruik worden gemaakt om ontheffing te verlenen van het verbod om over voldoende fosfaatrechten te beschikken. Via deze weg wordt beoogd de generieke regels en de doelstelling die daarachter schuilgaat te verenigen met de individuele waarborgen die bedrijven krachtens onder meer het EVRM toekomen. In lijn met het advies is de memorie van toelichting in lijn met het voorgaande aangevuld.

b. Melkveefosfaatruimte

De melkveefosfaatruimte weerspiegelt de hoeveelheid fosfaatruimte die op een bedrijf in 2015 beschikbaar was en vormt daarmee een onderdeel van de onbenutte productieruimte waaraan door de Afdeling is gerefereerd. Het kabinet acht het niet wenselijk om bij de toewijzing van rechten rekening te houden met melkveefosfaatruimte. De melkveefosfaatruimte gaat wel een rol spelen bij de omvang van de generieke afroming. Een lagere korting voor bedrijven met melkveefosfaatruimte (extensieve bedrijven) leidt echter tot een hogere opgave voor bedrijven zonder melkveefosfaatruimte (intensieve bedrijven). De bepaling of bij een dergelijk besluit sprake is van een fair balance kan pas definitief worden onderbouwd zodra duidelijk is hoe groot de generieke afroming moet zijn en op welke wijze die over de twee groepen wordt verdeeld. Deze afweging zal dan ook nadrukkelijk aan de orde komen indien, bij aanvaarding van het wetsvoorstel, de algemene maatregel van bestuur die de generieke korting moet regelen wordt uitgewerkt. Ten algemene kan echter worden opgemerkt dat de ongelijke behandeling niet wordt gerechtvaardigd vanuit de doelstelling om de productie onder het productieplafond te brengen. Deze rechtvaardiging ligt vooral in de constatering dat extensieve bedrijven de door het melkvee geproduceerde hoeveelheid fosfaat binnen de daarvoor geldende gebruiksnormen op eigen landbouwgrond kunnen plaatsen. Extensieve bedrijven leveren daarmee geen bijdrage aan het overschot aan fosfaat dat in Nederland door de veehouderij wordt geproduceerd en dragen daardoor ook niet bij aan de druk op de nationale mestmarkt en op de naleving van het stelsel van gebruiksnormen. In paragraaf 4.7.4 van de memorie van toelichting is, in lijn met het advies van de Afdeling, uiteengezet waarom wordt voorgesteld verschil te maken tussen bedrijven met en bedrijven zonder melkveefosfaatruimte.

c. Generieke afroming

De generieke afroming zal een inmenging in het eigendomsrecht opleveren. Het besluit tot generieke afroming zal, evenals de beslissing of daarbij de melkveefosfaatruimte wordt betrokken, pas worden genomen in het kader van de algemene maatregel van bestuur die voor de generieke afroming noodzakelijk is. In de algemene maatregel van bestuur zal dan ook een 1 EP-toets worden uitgevoerd op de maatregel zoals deze op dat moment wordt voorzien. Daarbij zal ook de positie van varkens- en pluimveehouders worden betrokken indien de generieke afroming voor deze bedrijven gevolgen heeft. Ten aanzien van de borging dat een bedrijf niet wordt gedwongen reeds aangehouden melkvee af te stoten zal rekening gehouden worden met de duur waarop melkvee doorgaans op een melkveebedrijf wordt aangehouden zodat landbouwers via natuurlijk verloop het aantal stuks melkvee in overeenstemming kunnen brengen met het na de generieke korting op het bedrijf rustende fosfaatrecht. In de algemene maatregel van bestuur zal op de concrete borging nader worden ingegaan.

d. Afroming bij overdracht

i. Afroming bij overdracht voor generieke afroming

Anders dan de Afdeling stelt gaat het bij de afroming bij overdracht niet om een inmenging in het eigendomsrecht zoals dat door het EVRM wordt beschermd. Overdracht van rechten geschiedt op vrijwillige basis, de korting van 10% vindt enkel plaats wanneer een bedrijf besluit afstand te doen van fosfaatrechten. Indien bedrijf A rechten overdraagt naar bedrijf B, zal bedrijf B 90% van de oorspronkelijk door bedrijf A overgedragen rechten krijgen bijgeschreven. Bedrijf A kan de 10% die wordt ingehouden niet claimen als verlies, omdat op de fosfaatrechten geen zelfstandige eigendomsrechten rusten die door het EVRM worden beschermd. Dat op fosfaatrechten geen zelfstandige eigendomsrechten rusten volgt uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over een soortgelijke vraagstuk dat speelde bij het innemen van varkensrechten (*Lohuis en anderen,* no. 37265/10).

ii. Afroming bij overdracht na generieke afroming

De afroming bij overdracht eindigt niet op een vastgesteld tijdstip, ook niet nadat de totale fosfaatproductie onder het fosfaatplafond is gebracht. Dit wordt uitdrukkelijk beoogd, omdat de afroming vanaf dat moment bedoeld is voor het kunnen stimuleren van grondgebondenheid, duurzaamheid en dierenwelzijn of het stimuleren van jonge landbouwers in Nederland (fosfaatbank). Met dit doel wordt voorgesteld artikel 38a toe te voegen aan de Meststoffenwet (Artikel I, onderdeel N). Evenals bij de afroming bij overdracht voor de generieke afroming, is anders dan de Afdeling meent in dit geval geen sprake van een zelfstandige inmenging van het eigendomsrecht die een 1 EP-toets vergt.
Het kabinet erkent dat zodra het fosfaatproductieplafond is geborgd, de noodzaak voor de afroming bij overdracht niet langer gerechtvaardigd wordt vanuit de noodzaak om het fosfaatplafond te respecteren. De beperkingen die als gevolg van de afroming vanaf dat moment optreden worden naar het oordeel van het kabinet vanaf dat moment gerechtvaardigd vanuit de Europeesrechtelijke voorwaarden die gelden voor het beperken van de interne markt. De doelen waarop de uitgifte van de rechten door de fosfaatbank zich richt moeten met andere woorden verenigbaar zijn met dwingende redenen van algemeen belang die door de Europese Unie worden onderschreven. Relevante belangen die in dit kader worden onderkend zien op de bescherming van het milieu, dierenwelzijn en het behoud van nationaal historisch erfgoed. Daarnaast zal moeten worden bezien of de ontheffingen die uit hoofde van artikel 38a worden gegeven proportioneel en evenredig zijn. Bij dat oordeel spelen ook de mogelijke alternatieve middelen om gestelde doelen te bereiken een rol. Het kabinet heeft op voorhand geen aanwijzingen dat deze afweging zal leiden tot een ander oordeel dan dat de inzet van de fosfaatbank een geëigend instrument kan zijn om de gestelde doelen te realiseren. De memorie van toelichting is als gevolg van het ontvangen advies nader aangevuld.

3. Vleesvee

Volgens de Afdeling richt het voorgestelde stelsel van fosfaatrechten zich uitsluitend op bedrijven die dieren houden voor de productie van melk. De Afdeling verwijst hierbij naar paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting. De reikwijdte van het stelsel is echter breder dan de Afdeling concludeert. Het stelsel richt zich niet alleen op bedrijven die dieren houden voor de productie van melk, maar nadrukkelijk ook op bedrijven die dieren houden *die benodigd zijn voor* de productie van melk. Met deze afbakening van het stelsel is aangesloten bij het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij. Deze afbakening betekent dat ook bedrijven die (uitsluitend) jongvee houden dat dient ter vervanging van melk- en kalfkkoeien op het eigen of een ander bedrijf, binnen de reikwijdte van het stelsel vallen. Op deze wijze wordt maximaal geborgd dat de fosfaatproductie in de melkveehouderij wordt gereguleerd en wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de diercategorieën die bepalend zijn voor de berekening door het CBS van de bijdrage van de melkveehouderij aan de nationale fosfaatproductie.

Voor de toekenning van het aantal fosfaatrechten aan bedrijven met melkvee is de peildatum van 2 juli 2015 bepalend. Hier vloeit direct uit voort dat voor de bepaling van het aantal toe te kennen fosfaatrechten aangesloten dient te worden bij de diercategorieën zoals deze op dat moment in de Meststoffenwet waren opgenomen. Deze gekozen definiëring kan betekenen dat ook aan jongvee ouder dan 1 jaar dat op bedrijven met melkvee gehouden wordt als vleesvee – en niet is bestemd ter vervanging van melk- en kalfkoeien – fosfaatrechten worden toegekend. Het toekennen van fosfaatrechten aan jongvee dat gehouden wordt als vleesvee is ten dele ook onvermijdbaar. Immers, op melkveehouderij wordt jongvee opgefokt met het doel melk- en kalfkoeien te vervangen. Daarbij worden ook mannelijke runderen geboren die verder als vleesvee worden opgefokt.

4. Omzetting van productierechten

In lijn met het advies is de delegatiegrondslag begrensd. Het wetsvoorstel bepaalt als gevolg hiervan dat omzetting uitsluitend geschiedt met instemming van de houder van de rechten. Ook is toegevoegd dat de omzetting geen toename mag veroorzaken van de hoeveelheid geproduceerde stikstofverbindingen, fosfaat en fijnstof. Door deze stoffen expliciet te benoemen wordt voorkomen dat de Europese kaders die voor deze stoffen bestaan, onder druk kunnen komen als gevolg van een eventuele omzetting van productierechten.

5. Dagplafond

Ten aanzien van het dagplafond is beoogd aansluiting te zoeken bij een vergelijkbare bevoegdheid die reeds voor pluimvee- en varkensrechten geldt. Die bevoegdheid maakt het ook mogelijk een dagplafond op te leggen aan bedrijven die voor de eerste keer het productierecht overschrijden. Dat is dus ook de bedoeling bij de overschrijding van het verbod om voor de productie van fosfaat over voldoende fosfaatrechten te beschikken. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting met het wetsvoorstel in overeenstemming gebracht.



6. Gesprekken met de Commissie

Op dit moment wordt nog steeds met de Europese Commissie gesproken over staatssteun en de derogatie. Deze gesprekken hebben nog geen aanleiding gegeven om het voorstel te wijzigen. De technische notificatie wordt gestart zodra het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt.

7. Overige aanpassingen

a. Inwerkingtredingsbepaling

De inspanningen van het kabinet zijn erop gericht om het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2017 in werking te laten treden. De tijdspanne tot 1 januari 2017 is echter kort. Er is dan ook voor gekozen om het wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking te laten treden. Deze aanpassing, alsmede de mogelijkheid om het wetsvoorstel gedeeltelijk in werking te laten treden geeft optimale flexibiliteit indien dit gedurende het parlementaire proces noodzakelijk blijkt.

b. Tekstuele verbeteringen in het wetsvoorstel

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een onjuiste verwijzing in het wetsvoorstel te corrigeren. In artikel 38a werd abusievelijk naar artikel 21a, eerste lid, verwezen. Dat moet artikel 21b, eerste lid, zijn. Ook is de verbodsbepaling ten behoeve van het dagplafond verduidelijkt en zijn verbeteringen aangebracht in de interpunctie.

c. Aanvullingen in de memorie van toelichting

In de memorie van toelichting is naar aanleiding van advies van de Raad voor de Rechtspraak een rechtsbeschermingsparagraaf opgenomen. Daarnaast zijn de definitieve cijfers over de fosfaatproductie in 2015 opgenomen. Ook is nader toegelicht hoe de gemiddelde melkproductie 2015 wordt berekend, hoe wordt omgegaan met splitsingen en wat de status is van dieren die op 2 juli 2015 van het bedrijf zijn afgevoerd.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam.



Advies Raad van State

No. W15.16.0152/IV
's-Gravenhage, 15 juli 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 16 juni 2016, no.2016001038, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een stelsel van fosfaatrechten om ervoor te zorgen dat de fosfaatproductie onder het nationale fosfaatplafond komt.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een nadere motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Het meeste gewicht komt toe aan de opmerking die ertoe strekt om nader in te gaan op een aantal aspecten van eigendomsbescherming dat in de toelichting onderbelicht is gebleven.

1. Inleiding

De melkveehouderij is vooruitlopend op het afschaffen van het melkquotum op 1 april 2015 flink gegroeid.[1] Deze groei heeft geleid tot een toename van de hoeveelheid mest en productie van fosfaat. Volgens een prognose van januari 2016 zou in Nederland in 2015 in totaal 176,3 miljoen kilo fosfaat worden geproduceerd.[2] Dat is boven het door de Europese Commissie in haar derogatiebesluit vastgestelde nationale fosfaatplafond van 172,9 miljoen kilogram.[3] Doel van het wetsvoorstel is ervoor te zorgen dat de nationale productie beneden het plafond wordt gebracht. Wanneer die productie boven het plafond komt, bestaat namelijk het risico dat de vrijstelling (derogatie) die Nederland heeft en op basis waarvan in de periode van 2014 tot en met 2017 meer dierlijke mest per hectare gebruikt mag worden, wordt ingetrokken.

Om te voorkomen dat de derogatie wordt ingetrokken, voorziet het wetsvoorstel in de invoering van een stelsel van fosfaatrechten. Een soortgelijk stelsel is reeds ingevoerd voor varkens en pluimvee. Het fosfaatrechtenstelsel houdt in dat een melkveehouder niet meer fosfaat mag produceren dan overeenkomt met de aan het bedrijf toegekende fosfaatrechten.[4] Het aantal fosfaatrechten wordt – behoudens knelgevallen – berekend door het aantal gehouden stuks melkvee en jongvee op 2 juli 2015 – de datum waarop het fosfaatrechtenstelsel werd aangekondigd[5] – te vermenigvuldigen met een forfaitaire excretienorm.[6]

De fosfaatrechten zijn op grond van het wetsvoorstel verhandelbaar.[7] Het wetsvoorstel regelt dat bij iedere transactie 10% van de overgedragen rechten vervalt (afroming bij overdracht).[8] Ook regelt het wetsvoorstel dat indien dat noodzakelijk is om onder het fosfaatplafond te komen een percentage kan worden vastgesteld waarmee fosfaatrechten worden verminderd (generieke afroming).[9] Volgens de toelichting zal dat percentage naar verwachting tussen de 4 en 8 procent komen te liggen.[10] Ten slotte regelt het wetsvoorstel dat dit percentage kan worden verlaagd voor bedrijven die per 2 juli 2015 forfaitair minder fosfaat produceerden dan hun plaatsingsruimte (melkveefosfaatruimte).[11]

2. Stelsel van fosfaatrechten

Het wetsvoorstel voorziet in een stelsel van fosfaatrechten in de Meststoffenwet om de fosfaatproduc-

---

1 Toelichting, paragraaf 4.1.
2 Toelichting, paragraaf 2.4. Inmiddels is de definitieve totale fosfaatproductie in 2015 vastgesteld op 180,1 miljoen kilogram. Zie Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 140.
3 Toelichting, paragraaf 3.1. Zie ook het besluit van de Commissie van 16 mei 2014 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB 2014, L 148, blz. 88).
4 Artikel I, onderdeel D, voorgesteld artikel 21b.
5 Kamerstukken II 2014/15, 33 979, nr. 98.
6 Artikel I, onderdeel G, voorgesteld artikel 23.
7 Artikel I, onderdeel A, onder 2, samen met artikel 25 van de Meststoffenwet.
8 Artikel I, onderdeel L, voorgesteld artikel 32a.
9 Artikel I, onderdeel M, voorgesteld artikel 33b, eerste lid. Dit artikel voorziet tevens in een grondslag voor een generieke afroming van varkens- en pluimveerechten.
10 Toelichting, paragraaf 4.7.3.
11 Artikel I, onderdeel M, voorgesteld artikel 33b, tweede lid.

tie te begrenzen. Voor varkens en pluimvee geldt in de Meststoffenwet echter een stelsel van dierrechten. Dit houdt in dat een bedrijf met het oog op begrenzing van fosfaat maar een maximum aantal dieren mag houden. In de brief van 2 juli 2015 is de keuze voor een stelsel van fosfaatrechten in afwijking van en stelsel van dierrechten toegelicht. Ook is in die brief toegelicht waarom voor dit wetsvoorstel bijvoorbeeld niet voor een stelsel van melkrechten (begrenzing van de melkproductie) is gekozen.

In de toelichting op dit wetsvoorstel ontbreekt die motivering. Die motivering is wel van belang, omdat het gaat om het uitgangspunt van het stelsel dat bovendien ingrijpend is voor de sector. Gelet hierop, en in het licht van de zelfstandige leesbaarheid van de toelichting, acht de Afdeling het wenselijk in de toelichting de keuze voor een stelsel van fosfaatrechten te motiveren.
De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Eigendomsregulering

Het wetsvoorstel regelt onder meer dat aan melkveehouderijen een hoeveelheid fosfaatrechten wordt toegekend op basis van het aantal stuks melkvee en jongvee dat op 2 juli 2015 werd gehouden. Bij die vaststelling wordt geen rekening gehouden met op die datum bestaande 'latente ruimte' – behoudens knelgevallen – en uitbreiding van de veestapel na die datum. Met 'latente ruimte' wordt gedoeld op het verschil in hoeveelheid fosfaat die een bedrijf op 2 juli 2015 daadwerkelijk produceerde en de hoeveelheid fosfaat die het op basis van de beschikbare bedrijfsmiddelen (zoals stallen en grond) kon en ook (op grond van de vergunningen en beschikbare mestverwerkingscapaciteit) mocht produceren (onbenutte productieruimte).[12]

De introductie van een productieplafond in de vorm van een fosfaatrecht en het tegelijkertijd buiten beschouwing laten van de 'latente ruimte' op de peildatum en uitbreiding van de veestapel na die datum is een inmenging in het eigendom van de melkveehouderijen. Deze inmenging moet worden aangemerkt als regulering van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), onderscheidenlijk artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Dit betekent dat moet worden beoordeeld of de inmenging is voorzien bij wet, of de inmenging legitieme doelstellingen in het algemeen belang heeft en of er een behoorlijk evenwicht is tussen de vereisten van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van de eigenaar ('fair balance').[13] In het hiernavolgende wordt deze beoordeling de '1 EP-toets' genoemd.

In de toelichting wordt de 1 EP-toets uitgevoerd voor zover het de inmenging als gevolg van de peildatum betreft. Het wetsvoorstel voorziet evenwel ook in een aantal andere inmengingen. Daar gaat de toelichting niet op in. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Renovatie stal

De Afdeling heeft er begrip voor dat het stelsel voorziet in een zeer beperkte regeling voor knelgevallen om melkveehouders te compenseren die onevenredig benadeeld worden door de toepassing van de peildatum. Een ruime voorziening zou immers betekenen dat de generieke afroming moet worden verhoogd om onder het fosfaatplafond te blijven. De voorgestelde knelgevallenregeling is dan ook beperkt tot buitengewone omstandigheden, zoals bijvoorbeeld wanneer sprake is van de situatie dat op 2 juli 2015 minimaal vijf procent minder kilogrammen fosfaat op het bedrijf werd geproduceerd dan op het betreffende bedrijf gebruikelijk is door diergezondheidsproblemen of ziekte van de landbouwer.

De Afdeling merkt evenwel op dat zich ook de situatie kan voordoen dat in de reguliere bedrijfsvoering voor de peildatum aantoonbare (vervangings)investeringen zijn gedaan om de stallen te renoveren, waardoor die stallen op 2 juli 2015 nog niet of minder bezet werden door melkvee. Dat is geen buitengewone omstandigheid zoals in het wetsvoorstel geregeld, maar door deze 'latente ruimte' bij de vaststelling van de hoeveelheid fosfaatrechten buiten beschouwing te laten, kan wel sprake zijn van een inmenging in het eigendom. De toelichting besteedt echter geen aandacht aan deze situatie in het kader van de 1 EP-toets. De Afdeling adviseert dit wel te doen, nu voorstelbaar is dat deze situatie

---

[12] Van latente ruimte kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een stal wegens renovatie op 2 juli 2015 niet of minder bezet is. Een bedrijf krijgt dan op 2 juli 2015 fosfaatrechten toegekend voor het aantal koeien dat op die datum in de stal aanwezig is terwijl na de renovatie de stalruimte weer beschikbaar is voor meer koeien dan die gehouden werden op 2 juli 2015 (productieruimte). Zie de opmerking onder 3a. Melkveefosfaatruimte is een soort (species) van de algemene groep (genus) 'latente ruimte', omdat melkveefosfaatruimte alleen ziet op productieruimte in relatie tot beschikbare landbouwgrond.

[13] Zie HR 16 november 2011, NVV e.a./Staat, ECLI:NLHR:2001:AD5493.



tot gerechtelijke procedures kan leiden en op voorhand niet kan worden uitgesloten dat dan tot het oordeel wordt gekomen dat in dergelijke concrete gevallen geen sprake is van een 'fair balance'.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

b. Melkveefosfaatruimte

Op grond van het wetsvoorstel wordt bij de vaststelling van de hoeveelheid fosfaatrechten op 2 juli 2015 de melkveefosfaatruimte buiten beschouwing gelaten. Ook dat is een inmenging in het eigendomsrecht waarvoor een 1 EP-toets dient te worden uitgevoerd, die evenwel in de toelichting ontbreekt. Bij deze toets dient onder andere met het navolgende rekening te worden gehouden.

Het wetsvoorstel bevat een voorziening die het mogelijk maakt dat melkveehouderijen die over melkveefosfaatruimte beschikken (extensieve veehouderijen) hiervoor gedeeltelijk worden gecompenseerd bij de generieke afroming. Melkveehouderijen die niet over melkveefosfaatruimte beschikken (intensieve veehouderijen), komen voor deze compensatie niet in aanmerking, terwijl deze compensatie logischerwijs vooral ten koste gaat van hun ruimte voor fosfaatproductie. Een ongelijke behandeling van verschillende groepen kan een argument zijn om schending van de 'fair balance' aan te nemen.[14] Dit geldt te meer, nu het doel van het wetsvoorstel is om ervoor te zorgen dat de fosfaatproductie onder het nationale fosfaatplafond komt. Anderzijds is de compensatie ingegeven door de belangen van milieu- en dierenwelzijn. Met het oog daarop wordt immers – conform vigerende regelgeving en beleid ('meer koeien in de wei') – grondgebondenheid gestimuleerd.[15] Daar komt bij dat lidstaten tot op zekere hoogte vrij zijn om in het algemeen belang beperkingen te stellen aan eigendomsrechten ('wide margin of appreciation'). In het kader van de 1 EP-toets dient in het bijzonder op dit punt een afweging te worden gemaakt.

De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het vorenstaande aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

c. Generieke afroming

De generieke afroming houdt in dat, indien het noodzakelijk is om onder het fosfaatplafond te komen, de hoeveelheid vastgestelde varkensrechten, pluimveerechten of fosfaatrechten met een bepaald percentage kan worden verlaagd. Deze afroming is een inmenging in het eigendomsrecht, omdat als gevolg van de generieke afroming fosfaatrechten ingeleverd moeten worden. Daarom dient voor deze afroming een 1 EP-toets te worden uitgevoerd. Die toets ontbreekt in de toelichting. Dit klemt te meer, omdat de generieke afroming ook de houders van varkens en pluimvee kan betreffen, die niet, althans niet in dezelfde mate zoals de melkveehouders hebben bijgedragen aan de overschrijding van het nationale fosfaatplafond.

Voorts merkt de Afdeling het volgende op. De toelichting vermeldt dat indien generieke afroming plaatsvindt dan zal worden 'geborgd' dat een bedrijf reeds aangehouden melkvee niet hoeft af te stoten. Niet is toegelicht hoe dit kan worden geborgd, met name in de situatie dat de generieke afroming hoger wordt dan 8 procent. Deze borging is ook niet in het wetsvoorstel geregeld.[16]

De Afdeling adviseert de toelichting gelet op het voorgaande aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

d. Afroming bij overdracht

De afroming bij overdracht houdt in dat bij iedere transactie 10% van de fosfaatrechten wordt afgeroomd.

i. Afroming bij overdracht voor generieke afroming

Net zoals bij de generieke afroming, geldt dat bij de afroming bij overdracht sprake is van een inmenging in het eigendomsrecht, omdat melkveehouders fosfaatrechten moeten inleveren. Daarom

[14] Zie o.a. EHRM 12 oktober 2014 (Asmundsson t. IJsland, nr. 60669/00). Zie ook Barkhuysen en Tjepkema, 'Aansprakelijkheid uit 'rechtmatige overheidsdaad': het samenspel tussen de nationale égalité en het Europese eigendomsrecht' in: Rechtsgeleerd Magazijn THEMIS (2006-5).
[15] Wet verantwoorde groei melkveehouderij (Stb. 2014, 560) en Besluit verantwoorde groei van de melkveehouderij (Stb. 2015, 344).
[16] Toelichting, paragraaf 7.2, derde tekstblok.



dient ook voor deze afroming een 1 EP-toets te worden uitgevoerd. In de toelichting ontbreekt deze toets.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen door de afroming bij overdracht voordat de generieke afroming heeft plaatsgevonden in het licht van artikel 1 EP te motiveren.

ii. Afroming bij overdracht na generieke afroming

Het wetsvoorstel voorziet niet in een begrenzing van de periode waarin bij overdracht een afroming plaatsvindt. Dat betekent dat de afroming bij overdracht wordt voortgezet na toepassing van de generieke afroming, terwijl dat met het oog op het fosfaatplafond niet meer nodig is. Dit is onderkend.[17] Vermeld is dat de afgeroomde rechten in de zogenoemde fosfaatbank terechtkomen waarna deze kunnen worden toegedeeld aan landbouwers die milieu- of maatschappelijke doelen dienen. De Afdeling begrijpt het nut hiervan, maar merkt op dat de noodzaak van de afroming bij overdracht *nadat* een generieke afroming heeft plaatsgevonden een aparte 1 EP-toets vergt. Anders dan bij afroming bij overdracht *voordat* een generieke afroming heeft plaatsgevonden, is het doel immers niet meer gelegen in het bewerkstelligen van een niveau onder het fosfaatplafond. Bereiking van dit laatste doel kan algemeen als noodzakelijk worden beschouwd en is daarmee veel zwaarwegender dan het doel dat met de fosfaatbank is beoogd, hoe nuttig de fosfaatbank ook kan zijn. Het is nog maar de vraag of de inmenging in het eigendom bij de afroming van fosfaatrechten in geval van overdracht noodzakelijk en evenredig kan worden geacht met het oog op de met een fosfaatbank beoogde milieu- en maatschappelijke doelen. Dit klemt temeer, omdat niet is toegelicht of er alternatieven zijn, en zo ja welke, om de milieu- en maatschappelijke doelen te bereiken. In dit kader wijst de Afdeling erop dat recentelijk regelgeving tot stand is gebracht die dezelfde doelen behartigt.[18]

De Afdeling adviseert de afroming van fosfaatrechten bij overdracht nadat de generieke afroming heeft plaatsgevonden in het licht van artikel 1 EP dragend te motiveren en indien die motivering niet mogelijk is het voorstel aan te passen.

4. Vleesvee

Het voorgestelde fosfaatstelsel richt zich voor wat betreft het verbod om meer fosfaat te produceren dan het toegekende fosfaatrecht en voor wat betreft het toekennen van de fosfaatrechten, uitsluitend op bedrijven die dieren houden voor de productie van melk.[19] De toename van de fosfaatproductie is immers vooral toe te schrijven aan de groei van de melkveehouderij.[20] Daarom bepaalt het wetsvoorstel dat alleen voor bedrijven met 'melkvee' fosfaatrechten worden vastgesteld.[21] Daarbij is blijkens de toelichting aansluiting gezocht bij de definitie van 'melkvee' in de Meststoffenwet.[22] Onder die definitie valt echter ook (jong)vee bestemd voor de vleeshouderij.[23] Dat is blijkens de toelichting echter niet de bedoeling, waarbij de Afdeling er bovendien op wijst dat uit de toelichting niet blijkt dat deze categorie van veehouderij heeft bijgedragen aan de geconstateerde toename van de fosfaatproductie.

De Afdeling adviseert dit in de toelichting te verklaren en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

5. Omzetting van productierechten

Het voorgestelde artikel 33a maakt het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een productierecht door Onze Minister kan worden omgezet in een varkensrecht, pluimveerecht of fosfaatrecht onder bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden.[24] Blijkens de toelichting wordt hiermee mogelijk gemaakt dat melkveehouders in staat zijn een eventueel tekort aan fosfaatrechten te laten aanvullen via een opkoop van (bijvoorbeeld) varkensrechten.[25]

De Afdeling merkt op dat als uitgangspunt bij delegatie van regelgevende bevoegdheid geldt dat deze

---

[17] Handelingen II 2015/16, 77-9, blz. 10.
[18] Wet verantwoorde groei melkveehouderij (Stb. 2014, 560) en Besluit verantwoorde groei van de melkveehouderij (Stb. 2015, 344).
[19] Toelichting, paragraaf 4.2.
[20] Toelichting, paragraaf 3.2, tabel 3.
[21] Artikel I, onderdeel G, voorgesteld artikel 23, derde lid.
[22] Toelichting, paragraaf 4.2.
[23] Artikel 1, eerste lid, onderdeel kk, onder 2: 'jongvee jonger...', en onder 3: 'jongvee ouder dan 1 jaar, te weten alle runderen van een 1 jaar en ouder inclusief overig vleesvee, maar met uitzondering van roodvleesstieren en fokstieren'.
[24] Artikel I, onderdeel M.
[25] Toelichting, paragraaf 4.10.



in de delegerende regelgeving zo concreet en nauwkeurig mogelijk wordt begrensd.[26] Het voorgestelde artikel 33a geeft geen begrenzing, zodat onvoldoende vaststaat onder welke omstandigheden overgegaan zal kunnen worden tot omzetting. Voor zover de toelichting vermeldt dat, ingeval van de omzettingsvoorziening gebruik zal worden gemaakt, bij algemene maatregel van bestuur voorwaarden aan de omzetting gesteld zullen worden die (zien op de omrekening en) rekening houden met de belasting van de onderscheiden mestsoorten voor de verschillende milieucompartimenten, merkt de Afdeling op dat niet goed valt in te zien waarom criteria als deze niet reeds in het wetsvoorstel zelf worden geregeld. Daarbij merkt de Afdeling verder op dat aannemelijk is dat beoogd wordt omzetting uitsluitend te laten plaatsvinden met instemming van de rechthebbende. Ook dit is niet in de delegatiegrondslag tot uitdrukking gebracht.

De Afdeling adviseert de delegatiegrondslag te begrenzen en het wetsvoorstel in die zin aan te passen.

6. Dagplafond

Het wetsvoorstel voorziet in het voorgestelde artikel 22a in een bevoegdheid voor de minister om ten aanzien van een bedrijf waarvan het fosfaatrecht is overschreden een zogenoemd dagplafond op te leggen dat overeenkomt met de omvang van het melkvee dat overeenkomstig het fosfaatrecht gemiddeld gedurende het jaar kan worden gehouden.[27] De toelichting vermeldt dat deze bevoegdheid de mogelijkheid biedt om met name bedrijven aan te pakken die, ondanks eerder opgelegde sancties, stelselmatig hun fosfaatrecht overschrijden.[28] De Afdeling merkt evenwel op dat de tekst van het voorgestelde artikel 22a niet is beperkt tot bedrijven die hun fosfaatrecht stelselmatig overschrijden. Het voorgestelde artikel is zo geformuleerd dat al aan bedrijven die voor de eerste keer het fosfaatrecht overschrijden een dagplafond kan worden opgelegd.

De Afdeling adviseert de tekst van het wetsvoorstel en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

7. Gesprekken met de Commissie

De toelichting vermeldt dat het wetsvoorstel als technisch voorschrift bij de Europese Commissie wordt genotificeerd.[29] Voorts vermeldt de toelichting dat er van wordt uitgegaan dat met het wetsvoorstel van staatssteun sprake is, en in dat verband met de Europese Commissie wordt gesproken om bevestiging te krijgen van het Nederlandse oordeel dat in dit geval sprake is van staatssteun die verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt.[30] Ten slotte zal het fosfaatstelsel mede aan de orde zijn in de (komende) gesprekken met de Europese Commissie over de overschrijding van het fosfaatplafond onder de huidige derogatie en over de derogatie voor de volgende periode vanaf 2017.[31]

Indien het wetsvoorstel naar aanleiding van deze gesprekken met de Europese Commissie op substantiële punten wijzigt, adviseert de Afdeling het nogmaals ter advisering aan haar voor te leggen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

---

[26] Aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.
[27] Artikel I, onderdeel F.
[28] Toelichting, paragraaf 4.3.2.
[29] Toelichting, paragraaf 7.1.6.
[30] Toelichting, paragraaf 7.1.7.
[31] Zie o.a. Kamerstukken II 2015/16, 33 979 en 33 037, nr. 108 en Handelingen II 2015/16, 77-9, blz. 6.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de invoering van een stelsel van fosfaatrechten

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, voor de realisatie van de doelstellingen van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG 1991, L 375) alsmede voor de naleving van het uit hoofde van deze richtlijn genomen Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 16 mei 2014 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEU 2014, L 148), noodzakelijk is verdere groei van de melkveestapel te voorkomen en daartoe een stelsel van fosfaatrechten in te voeren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Meststoffenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Na onderdeel z wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

> za. *fosfaatrecht:* hoeveelheid dierlijke meststoffen, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, die in een kalenderjaar ten hoogste met melkvee mag worden geproduceerd;

2. Onderdeel aa komt te luiden:

> aa. *productierecht:* varkensrecht, pluimveerecht of fosfaatrecht;

3. In onderdeel kk, onder 2, wordt ‘vleeshouderij’ vervangen door: vleesveehouderij;

4. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel nn door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

> oo. *melkveefosfaatruimte:* de fosfaatruimte van het bedrijf in 2015, verminderd met de krachtens artikel 35 bepaalde forfaitaire productie van dierlijke meststoffen in dat kalenderjaar door melkvee dat op 2 juli 2015 op het bedrijf is gehouden en krachtens de artikelen 4, 96 en 111 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gestelde regels (I&R) is geregistreerd, waarbij in afwijking van onderdeel ll, onder 2°, voor in dat onderdeel bedoeld natuurterrein, zijnde grasland, wordt gerekend met 70 kilogram fosfaat per hectare en voor overig natuurterrein wordt gerekend met 20 kg fosfaat per hectare.

B

In de artikelen 19, eerste lid, en 20, eerste lid, wordt de zinsnede ‘Het is verboden op een bedrijf’ telkens vervangen door: Het is een landbouwer verboden op zijn bedrijf.

C

In artikel 21, tweede lid, wordt de zinsnede ‘onverminderd artikel 33a’ vervangen door: onverminderd artikel 21b en 33a.

D

Na artikel 21a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 21b

1. Het is een landbouwer verboden op zijn bedrijf in een kalenderjaar meer dierlijke meststoffen met melkvee, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, te produceren dan het op het bedrijf rustende fosfaatrecht. De productie van dierlijke meststoffen door melkvee wordt forfaitair vastgesteld overeenkomstig de regels, bedoeld in artikel 35.

2. In afwijking van het eerste lid kan de productie van dierlijke meststoffen door melkvee worden bepaald met gebruikmaking van een door Onze Minister aangewezen methode onder bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden. Onze Minister kan deze methode aanwijzen indien aannemelijk is dat daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de naleving van een verplichting op grond van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie.

3. Het is verboden anders dan op een bedrijf op enig moment meer melkvee te houden dan overeenkomt met een jaarlijkse productie van dierlijke meststoffen door melkvee van 100 kilogram fosfaat, forfaitair vastgesteld overeenkomstig de regels bedoeld in artikel 35.

E

In artikel 22, eerste lid, wordt 'het productierecht' vervangen door: het varkensrecht of het pluimvee-recht.

F

Na artikel 22 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 22a

1. Onze Minister kan ten aanzien van een bedrijf waarvan het fosfaatrecht is overschreden bepalen het gehouden melkvee op enig moment de door hem vastgestelde aantallen niet mogen overschrijden.

2. De in het eerste lid bedoelde aantallen komen overeen met het melkvee dat overeenkomstig het fosfaatrecht gemiddeld gedurende het jaar kan worden gehouden op basis van de overeenkomstig artikel 35 vastgestelde forfaitaire productienormen.

3. Onverminderd artikel 21 is het verboden op enig moment meer melkvee te houden dan het door Onze Minister vastgestelde aantal, bedoeld in het eerste lid.

4. Artikel 22, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

G

Aan artikel 23 worden vier leden toegevoegd, luidende:

3. Het op het bedrijf rustende fosfaatrecht op het tijdstip van inwerkingtreding van het verbod, bedoeld in artikel 21b, eerste lid, wordt door Onze Minister vastgesteld en komt overeen met de forfaitaire productie van dierlijke meststoffen in een kalenderjaar door melkvee dat op 2 juli 2015 op het bedrijf is gehouden en krachtens de artikelen 4, 96 en 111 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gestelde regels (I&R) is geregistreerd. Artikel 21a, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

4. Indien een landbouwer voor 1 april 2017 meldt en aantoont dat tussen 2 juli 2015 en 1 januari 2017 een beëindigd bedrijf is overgenomen, wordt het fosfaatrecht, bedoeld in het derde lid, verhoogd, met het fosfaatrecht dat voor dit beëindigde bedrijf bij continuering, krachtens het derde lid zou zijn vastgesteld. Bij een gedeeltelijke overname vindt de verhoging naar rato plaats.

5. Indien een landbouwer voor 1 april 2017 meldt en aantoont dat het krachtens het derde lid op het bedrijf rustende fosfaatrecht minimaal vijf procent lager is door diergezondheidsproblemen, ziekte dan wel overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad, of vernieling van de melkveestallen wordt door Onze Minister het fosfaatrecht bepaald aan de hand van het melkvee waarover deze landbouwer zonder deze buitengewone omstandigheden zou hebben beschikt.



6. Een melding als bedoeld in het vierde en vijfde lid, wordt ingediend met gebruikmaking van een middel dat door Onze Minister beschikbaar wordt gesteld.

H

Artikel 26 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste, tweede, vijfde en zevende lid wordt ‘productierecht’ telkens vervangen door: varkensrecht of pluimveerecht.

2. In het vierde lid wordt de zinsnede ‘kan een productierecht’ vervangen door: kan een varkensrecht of pluimveerecht.

I

Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘het varkensrecht, onderscheidenlijk pluimveerecht’ vervangen door ‘het varkensrecht, pluimveerecht, of fosfaatrecht’ en ‘het varkensrecht, onderscheidenlijk het pluimveerecht’ door: het varkensrecht, het pluimveerecht, of fosfaatrecht.

2. In het tweede lid wordt ‘het aantal varkenseenheden, onderscheidenlijk pluimvee-eenheden’ vervangen door: het aantal varkenseenheden, pluimvee-eenheden, of kilogrammen fosfaat.

3. In het derde lid vervalt de zinsnede ‘voor het houden van dieren’.

J

Artikel 29, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel b wordt ‘op een groter aantal varkensheden, of pluimvee-eenheden’ vervangen door: op een groter aantal varkenseenheden, pluimvee-eenheden of kilogrammen fosfaat.

2. In onderdeel c wordt ‘de in artikel 22 bedoelde bevoegdheid’ vervangen door: de in artikel 22 of 22a bedoelde bevoegdheid.

K

In artikel 31, tweede lid, wordt ‘met het aantal varkenseenheden of pluimvee-eenheden’ vervangen door: met het aantal varkenseenheden, pluimvee-eenheden of kilogrammen fosfaat.

L

Na artikel 32 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 32a

1. De vergroting van het fosfaatrecht wordt, in afwijking van artikel 28, tweede lid, beperkt tot 90 procent van de kilogrammen fosfaat waarop de kennisgeving, bedoeld in artikel 27, eerste lid, betrekking heeft.

2. De beperking, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing voor overgang van het fosfaatrecht:
   a. door erfopvolging,
   b. naar een persoon waarmee bloed- of aanverwantschap bestaat in de eerste, tweede of derde graad, of
   c. naar een bedrijf waarvan dit fosfaatrecht, uitgedrukt in hetzelfde aantal kilogrammen fosfaat, eerder gedurende het kalenderjaar is ontvangen.

M

Na artikel 33 worden twee titels ingevoegd, luidende:



Titel 5a. Omzetting van het productierecht

Artikel 33a

Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat een productierecht door Onze Minister kan worden omgezet in een varkensrecht, pluimveerecht of fosfaatrecht onder bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden.

Titel 5b. Verlaging van het productierecht

Artikel 33b

1. Indien noodzakelijk voor de naleving van een verplichting op grond van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie kan bij algemene maatregel van bestuur een percentage worden vastgesteld waarmee het varkensrecht, pluimveerecht of fosfaatrecht op een in die maatregel vastgesteld tijdstip wordt verminderd.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kan het percentage waarmee het fosfaatrecht wordt verminderd, bedoeld in het eerste lid, eenmalig worden verlaagd voor een bedrijf met melkveefosfaatruimte, tot maximaal de melkveefosfaatruimte van dit bedrijf.

N

Na artikel 38 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 38a

Indien geen afbreuk wordt gedaan aan de naleving van een verplichting op grond van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie wordt, onder bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden, vrijstelling of ontheffing verleend van het verbod, bedoeld in artikel 21a, eerste lid, ter bevordering van de grondgebondenheid, de bevordering van duurzaamheid en dierenwelzijn of het stimuleren van jonge landbouwers in Nederland.

O

In artikel 43, eerste lid, onderdeel b, wordt 'de artikelen 10, 11, vijfde lid, en 12, derde lid,' vervangen door: de artikelen 10, 11, vijfde lid, 12, derde lid, en 21b, tweede lid,.

P

In artikel 59, vierde lid, wordt de zinsnede 'In geval van overtreding van artikel 33a, zevende lid,' vervangen door: In geval van overtreding van het krachtens artikel 33a, zevende lid, bepaalde,.

ARTIKEL II

In artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten, wordt in de zinsnede met betrekking tot de Meststoffenwet '21, eerste lid, 22, derde lid, 26, zesde lid' vervangen door: 21, eerste lid, 21b, eerste lid, 22, derde lid, 22a, derde lid, 26, zesde lid.

ARTIKEL III

Onder toepassing van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum treedt deze wet in werking met ingang van 1 januari 2017.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Hoofdstuk 1 Inleiding

Onderhavig wetsvoorstel strekt tot invoering van een stelsel van fosfaatrechten (productierechten) voor melkvee, met als doel de beheersing van de productie van dierlijke mest. Dit stelsel is aangekondigd in een brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 2 juli 2015 (Kamerstukken II 2014/15, 33 979, nr. 98). Per brief van 3 maart 2016 is hieraan nadere invulling gegeven (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 108).

De Europese Commissie heeft aan Nederland voor de periode van het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2014–2017) een zogenoemde derogatiebeschikking afgegeven die het voor landbouwers mogelijk maakt om, onder voorwaarden, meer dierlijke mest toe te dienen dan de norm van 170 kilogram stikstof per hectare uit de Nitraatrichtlijn.[1] Aan deze derogatie is, sinds de eerste derogatie die van toepassing was voor de periode van het derde actieprogramma Nitraatrichtlijn (2006–2009), de voorwaarde verbonden dat de mestproductie in Nederland – in termen van stikstof en fosfaat – het niveau van 2002 niet mag overstijgen, het zogenaamde mestproductieplafond.

Een wettelijk instrumentarium ter beheersing van de mestproductie door melkvee is noodzakelijk gebleken nadat, mede naar aanleiding van het vervallen van de Europese melkquotering per 1 april 2015, de mestproductie in de melkveehouderij fors is toegenomen. Deze toename heeft er in geresulteerd dat Nederland, op basis van voorlopige cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, in 2015 het mestproductieplafond heeft overschreden. Om te borgen dat de Nederlandse veehouderij op een zo kort mogelijke termijn, alsmede voor de toekomst, onder het productieplafond produceert, zijn productiebegrenzende maatregelen in de melkveehouderij noodzakelijk. Zonder dit instrumentarium loopt Nederland het risico dat de Europese Commissie de huidige derogatie intrekt, dat een aanvraag voor een derogatie voor de periode van het aankomende zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn geen kans van slagen heeft en dat de Europese Commissie Nederland in gebreke stelt vanwege het niet ten uitvoer brengen van de verplichtingen die volgen uit de Nitraatrichtlijn. Productiebegrenzende maatregelen moeten tevens een bijdrage leveren aan de realisatie van milieudoelen voor het grond- en oppervlaktewater – en daarmee aan een verbetering van de kwaliteit van ons drinkwater –, lucht en bodem, aan een verbetering van de ecologie in het landelijk gebied en aan een duurzame ontwikkeling van de melkveehouderij.

Het wetsvoorstel begrenst allereerst de totale fosfaatproductie door melkvee en maakt het daarnaast mogelijk te sturen op de productie van fosfaat door melkvee. Het wetsvoorstel voorziet voorts in een voorziening die het mogelijk maakt om, bij algemene maatregel van bestuur, een generieke korting toe te passen op de varkens- en pluimveerechten mocht de mestproductie in één of beide genoemde sectoren er de oorzaak van zijn dat het nationale mestproductieplafond wordt overschreden. De Meststoffenwet voorziet momenteel uitsluitend in de mogelijkheid om bij overdracht van varkens- respectievelijk pluimveerechten af te romen. Met de thans te introduceren voorziening om ook in de varkens- respectievelijk pluimveehouderij een generieke korting toe te passen wordt zeker gesteld dat de regering over een adequaat instrumentarium beschikt om te sturen op de mestproductie in de drie veehouderijsectoren die, gezamenlijk, verantwoordelijk zijn voor bijna 90 procent van de nationale mestproductie.

In het navolgende wordt achtereenvolgens nader ingegaan op de algemene achtergrond (hoofdstuk 2), op de door de regering gemaakte afwegingen en getrokken conclusies ten aanzien van de noodzaak en geschiktheid van de fosfaatrechten voor melkvee (hoofdstuk 3) en op de hoofdlijnen van het stelsel als neergelegd in dit wetsvoorstel (hoofdstuk 4). Vervolgens worden de bedrijfseffecten en milieueffecten (hoofdstuk 5), de aspecten van uitvoering en handhaving (hoofdstuk 6) en het juridisch kader (hoofdstuk 7) behandeld. Tot slot volgt een artikelsgewijze toelichting (hoofdstuk 8).

Hoofdstuk 2 Algemene achtergrond

2.1 Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water

Het mestbeleid heeft, sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw, gezorgd voor een verbetering van de kwaliteit van het milieu. Verdere verbetering van de milieukwaliteit blijft echter nodig om de doelen van Europese richtlijnen, waaronder Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische

[1] Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 16 mei 2014 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEU 2014, L 148).

bronnen (PbEG 1991, L 375; hierna: Nitraatrichtlijn), Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327; hierna: Kaderrichtlijn Water), richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEG 2008, L 164; hierna: Kaderrichtlijn mariene strategie) en Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L206; hierna: Vogel- en Habitatrichtlijn), te realiseren.

De uit 1991 daterende Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten de nitraatverontreiniging van grond- en oppervlaktewater uit agrarische bronnen terug te brengen tot aanvaardbare niveaus en verdere nitraatverontreiniging van dien aard te voorkomen (artikel 1 Nitraatrichtlijn). De Kaderrichtlijn Water heeft onder andere tot doel de realisatie van een goede toestand van het grond- en oppervlaktewater en daarvan afhankelijke ecosystemen en het voorkomen van achteruitgang (verslechtering) van waterkwaliteit. Voor de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water is het van belang om de belasting van grond- en oppervlaktewater met stikstof en fosfaat uit (dierlijke) meststoffen te beperken.

De Nitraatrichtlijn verplicht lidstaten vierjaarlijkse actieprogramma's vast te stellen met het oog op de realisatie van de doelen van de Nitraatrichtlijn. Een belangrijk onderdeel van de verplichte uitwerking van de Nitraatrichtlijn in de actieprogramma's zijn de gebruiksnormen voor stikstof. Dat zijn de bepalingen inzake de hoeveelheid stikstof die per jaar maximaal op een hectare landbouwgrond mag worden aangewend. Uit de Nitraatrichtlijn volgt een gebruiksnorm voor stikstof uit dierlijke mest van 170 kilogram per hectare per jaar. Van deze gebruiksnorm mag, onder voorwaarden en met goedkeuring van de Europese Commissie, worden afgeweken: de derogatie. Nederland maakt sinds 2006 gebruik van een dergelijke derogatie om meer stikstof uit dierlijke mest te kunnen aanwenden. De huidige derogatiebeschikking geldt voor de jaren 2014–2017.

Op grond van artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn moeten lidstaten in het kader van de actieprogramma's aanvullende of verscherpte maatregelen treffen als duidelijk is dat de verplicht voorgeschreven maatregelen van het Nitraatactieprogramma niet zullen volstaan om de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te bereiken. Bij het selecteren van de aanvullende maatregelen mogen de lidstaten rekening houden met de doeltreffendheid en de kosten ervan ten opzichte van eventuele andere preventieve maatregelen. Aangezien de productie van dierlijke mest in Nederland van een dusdanige omvang is dat dierlijke mest veelal een negatieve waarde vertegenwoordigt, als gevolg waarvan het kostentechnisch aantrekkelijk is dierlijke mest boven de maximaal toegestane mestgift per hectare aan te wenden, is Nederland ingevolge de Nitraatrichtlijn gehouden aanvullende maatregelen te treffen.

Met de aanvullende voorschriften inzake de verantwoorde afzet van dierlijke mest (het stelsel van verplichte mestverwerking, het stelsel verantwoorde groei melkveehouderij) alsmede de voorschriften die zien op de omvang van de mestproductie (het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee) geeft Nederland invulling aan de verplichting die volgt uit artikel 5, vijfde lid, Nitraatrichtlijn. Onderhavig wetsvoorstel dient in dat licht eveneens aangemerkt te worden als aanvullende maatregel ter ondersteuning van de gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften.

In paragraaf 2.2 wordt kort teruggeblikt op de totstandkoming van zowel de door de Nitraatrichtlijn voorgeschreven regulering van het gebruik van meststoffen als op de op grond van artikel 5, vijfde lid, vereiste aanvullende maatregelen die ter ondersteuning van de gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften door Nederland zijn genomen.

2.2 Sturing op mestgebruik

Met ingang van 1 januari 2006 is, ter vervanging van het tot die datum geldende systeem waarin mineralenverliezen centraal stonden, het stelsel van gebruiksnormen in werking getreden. De directe aanleiding voor doorvoering van deze wijzigingen was gelegen in het op 2 oktober 2003 door het Europese Hof van Justitie gewezen arrest in de inbreukprocedure van de Commissie tegen Nederland betreffende de uitvoering van de Nitraatrichtlijn (zaak C-322/00; M en R 2003, nr. 116; JM 2003, nr. 126; Agrarisch Recht 2003, nr. 5183). Het Hof oordeelde dat Nederland zijn uit de Nitraatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen niet was nagekomen, door onder andere:
- in zijn wetgeving geen gebruiksnormen voor meststoffen op te nemen die waren gebaseerd op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoefte van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting;
- in zijn wetgeving geen gebruiksnormen op te nemen waarbij het op of in de bodem brengen van dierlijke meststoffen wordt beperkt tot de in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn genoemde hoeveelheden per hectare per jaar, of een derogatie daarvan;



- in zijn wetgeving geen aanvullende of verscherpte maatregelen betreffende droge zandgronden op te nemen.

Nederland was gehouden het Hofarrest volledig uit te voeren.

Het stelsel van gebruiksnormen kent drie afzonderlijke gebruiksnormen die het gebruik van meststoffen maximeren. Degene die meststoffen gebruikt moet aannemelijk kunnen maken dat bij het gebruik van meststoffen elk van deze normen is nageleefd. Overtreding van de gebruiksnormen kan leiden tot hetzij oplegging van een bestuurlijke boete, hetzij tot toepassing van straffen op grond van de Wet op de economische delicten (Wed). De volgende drie gebruiksnormen worden onderscheiden:

1. De gebruiksnorm voor de maximum hoeveelheid stikstof die in de vorm van dierlijke meststoffen op of in de bodem mag worden gebracht, bedoeld in bijlage III.2 van de Nitraatrichtlijn, of een derogatie van deze norm: de 'gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen';
2. De gebruiksnorm voor de maximum hoeveelheid stikstof die in de vorm van organische meststoffen en kunstmest op of in de bodem mag worden gebracht, bedoeld in bijlage III.1.3 van de Nitraatrichtlijn: de 'stikstofgebruiksnorm voor meststoffen';
3. De gebruiksnorm voor de maximum hoeveelheid fosfaat die in de vorm van organische meststoffen en kunstmest op of in de bodem mag worden gebracht: de 'fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen'.

Naast de gebruiksnormen verplicht de Nitraatrichtlijn tot het toepassen van 'goede landbouwpraktijk' bij het toedienen van meststoffen. De Meststoffenwet voorziet daartoe in gebruiksvoorschriften die onder andere zien op de beperking van de periodes waarin mest mag worden uitgereden, de capaciteit van mestopslagen bij veehouderijbedrijven, de methoden om mest op of in de bodem aan te brengen en de omstandigheden waarmee daarbij rekening moet worden gehouden. Met het oog op een adequate uitvoering en handhaving kent de Meststoffenwet daarnaast de verplichting tot het bijhouden van een meststoffenboekhouding.

Het stelsel van gebruiksnormen is bepalend voor de hoeveelheid meststoffen die door landbouwers aan de bodem wordt toegediend en stuurt dus, in combinatie met de gebruiksvoorschriften, rechtstreeks op de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater en daarmee rechtstreeks op de milieudoelen uit de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water.

2.3 Sturing op mestproductie

2.3.1 Stelsel van dierrechten voor varkens- en pluimveehouderij

Al sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw worden in Nederland maatregelen getroffen om de milieubelasting door mest terug te dringen. De sturing op het geproduceerde mestvolume was in eerste instantie vooral gericht op voorkoming van een verergering van de mestoverschotproblematiek die het gevolg zou zijn van een verdergaande groei van de veestapel. In 1984 werd de 'Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen' ingevoerd, waarmee het volume van de intensieve veehouderij moest worden beperkt. Vanaf 1987 werd in de Meststoffenwet de mestproductie van varkens, pluimvee en rundvee aan een maximum gebonden via het stelsel van mestproductierechten. In 1992 werd dit stelsel uitgebreid naar mestproductierechten voor pelsdieren, eenden, konijnen, schapen en geiten. In 1998 werd de 'Wet herstructurering varkenshouderij' van kracht en werden de varkensrechten geïntroduceerd. Vanaf 2001 gelden op grond van een wijziging in de Meststoffenwet tevens de pluimveerechten (Stb. 2000, 538).

In de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw kwam behoud van evenwicht op de mestmarkt steeds meer als doelstelling van het volumebeleid centraal te staan. Dit vanuit de gedachte dat als er op landelijk niveau aanmerkelijk meer mest geproduceerd zou worden dan op de producerende bedrijven zelf en in de akker- en tuinbouw zou kunnen worden aangewend, veehouders hoge kosten zouden moeten maken om hun mest op verantwoorde wijze te kunnen afzetten. Dit zou hen, ter voorkoming van deze hoge kosten, ertoe kunnen aanzetten via oneigenlijke wegen van het bedrijfsoverschot aan dierlijke mest af te komen, met negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het milieu. Vanuit deze gedachte werd op 1 januari 2002 een stelsel van mestafzetovereenkomsten (MAO's) opgenomen in de Meststoffenwet (Stb. 2001, 312). Dit stelsel verplichte veehouders die een overschot aan dierlijke mest produceerden voorafgaande aan een kalenderjaar middels overeenkomsten met afnemers een verantwoorde afzet van dit overschot te borgen. Het stelsel van mestafzetovereenkomsten moest, bij gebleken effectiviteit, op termijn het bestaande volume-instrumentarium van mestproductierechten volledig vervangen. Voorzien was een volledige vervanging per 1 januari 2005. Zover is het niet gekomen.

Naar aanleiding van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 (Kamerstukken II, 2003/04, 28 385, nr. 25) werd de conclusie getrokken dat het stelsel van mestafzetovereenkomsten onvoldoende sturend was. Het stelsel van was volgens de uitgevoerde evaluatie niet doelmatig genoeg: de administratieve lasten en

uitvoeringskosten van het stelsel waren hoog, aangezien veehouders elk jaar weer mestafzetovereenkomsten moesten afsluiten en controlerende instanties deze elk jaar moesten registreren en controleren. Uit de evaluatie kwam tevens naar voren dat door het merendeel van de agrariërs de kosten van het stelsel van mestafzetovereenkomsten als disproportioneel werden gezien ten opzichte van de milieuwinst. Tevens werd als negatief ervaren dat het stelsel een beperkte binding had met de werkelijke meststromen. Het stelsel werd dan ook afgeschaft omdat het in de toenmalige vorm en beleidscontext slechter presteerde op de onderdelen sturingskracht, uitvoerbaarheid, stabiliteit en administratieve lasten dan het bestaande stelsel van varkens- en pluimveerechten (besluit van 9 september 2004, houdende intrekking van het stelsel van mestafzetovereenkomsten; Stb. 2004, 473, p. 6).

Het stelsel van mestproductierechten werd in 2005 vereenvoudigd (wet van 15 september 2005 tot wijziging van de Meststoffenwet en intrekking van de Wet verplaatsing mestproductie en de Wet herstructurering varkenshouderij (vereenvoudiging productierechten); Stb. 2005, 480). Per 1 januari 2006 zijn daarop de mestproductierechten van rundvee, pelsdieren (vossen, nertsen), eenden, konijnen, schapen en geiten afgeschaft. De mestproductie van rundvee werd immers in voldoende mate indirect begrensd middels de melkquota. De mestproductie van overige diersoorten was van beperkte omvang. Er zijn sinds 2006 alleen nog varkens- en pluimveerechten die de mestproductie maximeren.

Het huidige stelsel van productierechten geldt voor varkens en pluimvee (kippen en kalkoenen). Hiermee is invulling gegeven aan artikel 5, vijfde lid, Nitraatrichtlijn, op grond waarvan Nederland, zoals gesteld in paragraaf 2.1, aanvullende maatregelen moet treffen met het oog op de naleving van de Nitraatrichtlijn. In de Meststoffenwet is bepaald dat veehouders niet meer varkens of meer stuks pluimvee mogen houden dan waarvoor ze productierechten hebben. Met het aan banden leggen van het aantal te houden dieren wordt de mestproductie in de varkens- en pluimveehouderij gemaximeerd. In zijn huidige vorm is het stelsel van productierechten van kracht vanaf 1 januari 2006. De rechten zijn binnen dezelfde diercategorie verhandelbaar tussen landbouwers. Met betrekking tot de overgang van productierechten zijn in de Meststoffenwet regels gesteld.

Bij de introductie van het stelsel van productierechten in 2006 werd ervoor gekozen een expiratiedatum van het stelsel in de wet op te nemen. Reden hiervoor was dat hiermee overeenkomstig de kabinetsstandpunten inzake de aanbevelingen van de werkgroep verhandelbare rechten (Kamerstukken II 1999/2000, 24 036, nr. 149 en 2000/01, 24 036, nr. 182) werd gehandeld. De expiratiedatum werd vastgesteld op 1 januari 2015 en als zodanig opgenomen in de Meststoffenwet. De keuze voor die datum was ingegeven door de verwachting dat vanaf dat moment ook ten aanzien van het fosfaatgebruik een situatie van evenwichtsbemesting zou zijn bereikt, waarbij de fosfaatgift in overeenstemming is met de gewasbehoefte. Aangegeven werd dat de expiratiedatum primair een richtdatum was, die de wetgever ertoe dwingt tijdig een nieuwe afweging ten aanzien van het al dan niet voortzetten van het stelsel te maken.

Met de invoering van het stelsel van verantwoorde mestafzet per 1 januari 2014 (zie paragraaf 2.4) werd voorzien dat de noodzaak tot het handhaven van een productiebeperking voor varkens en pluimvee op termijn zou komen te vervallen. Per eerder genoemde brief van 28 september 2011 werd aangegeven dat het stelsel van pluimvee- en varkensrechten per 2015 zou kunnen vervallen, indien het bewijs werd geleverd dat met het stelsel van verantwoorde mestafzet werd geborgd dat het nationale overschot aan dierlijke mest op verantwoorde wijze werd verwerkt en buiten de Nederlandse landbouw werd afgezet. Aan het laten vervallen van het stelsel van pluimvee- en varkensrechten diende derhalve een afweging vooraf te gaan. Deze afweging kon pas goed worden gemaakt in het tweede jaar dat het nieuwe stelsel van verantwoorde mestafzet van kracht was. Zou deze afweging negatief uitvallen, in de zin dat het nieuwe stelsel van verantwoorde mestafzet zijn sturingskracht (nog) onvoldoende zou hebben bewezen, dan zou een wijziging van de Meststoffenwet noodzakelijk zijn om de expiratiedatum van 1 januari 2015 te vervangen door een nieuwe datum. Er bestond een risico dat deze conclusie pas op een dusdanig laat moment kon worden getrokken, dat een dergelijke wetswijziging niet vóór 1 januari 2015 gerealiseerd kon worden. In dat geval zou het vervallen van het stelsel van pluimvee- en varkensrechten al een feit zijn. Eventuele herintroductie van het stelsel zou een omvangrijke en kostbare operatie vergen. Zo zou er een regeling moeten worden getroffen voor ontwikkelingen die zich tussen het verval van het stelsel en de herintroductie zouden hebben voorgedaan. Om die reden is de Meststoffenwet per 1 januari 2014 gewijzigd, waardoor het stelsel van pluimvee- en varkensrechten vanaf die datum pas kan vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Europese Commissie heeft er, in het kader van de onderhandelingen over het vijfde actieprogramma Nitraatrichtlijn en de derogatie, beide voor de periode 2014–2017, bij Nederland op aangedrongen blijvend te waarborgen dat voldoende maatregelen wettelijk zijn verankerd om het stelsel van gebruiksnormen effectief te ondersteunen. De Europese Commissie heeft daarbij benadrukt dat het

eventueel vervallen van dierrechten, zonder aanvullende maatregelen om verontreiniging door nitraat tegen te gaan, risico's voor de waterkwaliteit met zich meebrengt.

In het licht van genoemde onderhandelingen met de Europese Commissie heeft de toenmalig Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de toenmalig Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de Tweede Kamer per brief van 12 december 2013 (Kamerstukken II 2013/14, 33 037, nr. 80) medegedeeld de door de Europese Commissie gevraagde extra waarborg voor de varkens- en pluimveehouderij in te vullen door het stelsel van productierechten voorlopig te handhaven. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen UR (WUR) concludeerden in hun rapport 'ex ante evaluatie mestbeleid 2013' dat er, vanuit economisch perspectief, voor de aankomende jaren geen groeiperspectief was voor zowel de varkens- als de pluimveehouderij. De verwachting was dat deze sectoren om die reden niet door dierrechten zouden worden bekneld.

In 2016 vindt de volgende evaluatie van de Meststoffenwet plaats. Dan kan opnieuw worden bezien of er aanleiding is de voortzetting van dierrechten te heroverwegen. Absolute voorwaarde is hierbij dat geborgd is dat het gehele nationale fosfaatoverschot buiten de Nederlandse landbouw wordt afgezet. Pas als dat het geval is, kunnen dierrechten voor één van beide of beide sectoren vervallen.

2.3.2 Europees stelsel van melkquotering tot 1 april 2015

Vanaf 1984 werd de omvang van de (koe)melkproductie in de Europese Unie begrensd door het Europese stelsel van melkquotering. De melkquota zijn ingevoerd omdat in de Europese Unie meer melk werd geproduceerd dan geconsumeerd, wat leidde tot overproductie. Deze overproductie was een direct gevolg van de productiesubsidies in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De overschotten aan melk werden met exportsubsidies op de wereldmarkt afgezet in combinatie met eveneens tegen hoge publieke kosten uitgevoerde interventiemaatregelen als ondersteuning van private opslag dan wel opkoop door de overheid. Om de hoge kosten van die subsidies te beperken werd het melkquotum ingevoerd. Daarna is de omvang van de melkquota een paar keer aangepast.

De melkquota werden vastgesteld per individuele melkveehouder. Bij overschrijding van het nationale melkquotum betaalden melkveehouders die het op hun bedrijf rustende quotum overschreden een heffing: de zogenaamde superheffing. Het stelsel van melkquota beperkte de melkproductie en daarmee tevens het aantal stuks melkvee. Indirect werd hiermee ook de mestproductie door melkvee begrensd.

In 2008 is in Europees verband besloten de melkquotering te laten vervallen per 1 april 2015.

2.3.3 Verantwoorde groei melkveehouderij

In de eerder genoemde brief van 12 december 2013 heeft het kabinet het mestbeleid voor de periode na 2015 geschetst. Gewezen is daarbij op het unieke karakter van de melkveehouderij. De melkveehouderij is van oudsher gezichtsbepalend voor het Nederlandse landschap en van grote economische waarde. Melkveebedrijven dragen bij aan ondernemerschap, verduurzaming en innovatie in de landbouw, zowel nationaal als internationaal. De zuivelsector levert een flinke bijdrage aan de verdiencapaciteit van Nederland. De wereldwijde vraag naar zuivelproducten zal stijgen en biedt voor de Nederlandse zuivelsector kansen. De Nederlandse melkveehouderij kan zich internationaal profileren als innovatieve en duurzame sector die zich steeds in de voorhoede beweegt van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Naast kansen levert de groeiende vraag naar zuivelproducten op de wereldmarkt echter ook uitdagingen op.

De melkveehouderij kan zich niet uitsluitend richten op uitbreiden van de economische activiteiten. Maatschappelijk draagvlak is onontbeerlijk. In dat licht is het essentieel dat de ontwikkeling van de melkveehouderij en van individuele melkveebedrijven plaatsvindt binnen bestaande milieu- en maatschappelijke randvoorwaarden en dat tijdig wordt geanticipeerd op toekomstige ontwikkelingen op dat terrein. Economische ontwikkeling moet in lijn zijn met duurzaamheidsdoelen. Deze doelen hebben met name betrekking op weidegang (80 procent weidegang in 2020), diergezondheid en dierenwelzijn (onder andere verlengen van de levensduur van koeien en vermindering van antibioticagebruik), klimaat en energie (onder andere reductie van broeikasgassen, duurzame energie en energie-efficiëntie) en milieu en biodiversiteit (onder andere duurzame soja en fosfaat- en ammoniakreductie).

Met genoemde brief heeft de toenmalig Staatssecretaris van Economische Zaken, mede namens de toenmalig Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, het rapport 'ex ante evaluatie mestbeleid 2013' van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Wageningen-UR (WUR) aangeboden aan de Tweede Kamer. PBL en WUR kwamen in dit rapport tot de conclusie dat de voorziene groei van de melkproductie na het vervallen van de melkquota, door verhoogde efficiëntie per dier en effecten van

het voerspoor, op termijn (2020) niet leidt tot toename van de fosfaatproductie.

Het kabinet kreeg de toezegging van het bedrijfsleven dat de melkvee- en zuivelketen zelf een aantal maatregelen zou nemen om zeker te stellen dat, na het vervallen van de melkquota, de productie binnen de milieurandvoorwaarden zou blijven plaatsvinden. Deze maatregelen zouden privaat worden geborgd. Het ging daarbij om:
- een 'early warning'-systeem om te voorkomen dat het fosfaatplafond wordt overschreden;
- voermaatregelen waardoor de fosfaatproductie verder wordt verlaagd; en
- het verplicht stellen van de KringloopWijzer als managementinstrument bij dreigende overschrijding van het mestproductieplafond.

Op basis van de uitkomst van de ex ante evaluatie door PBL en WUR en op basis van toezeggingen door de melkvee- en zuivelketen is besloten geen stelsel van dierrechten voor melkvee te introduceren, maar een instrumentarium te introduceren dat borgt dat op bedrijfsniveau de productie blijft plaatsvinden binnen de milieurandvoorwaarden: het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij (Wet van 17 december 2014, inzake regels ten behoeve van een verantwoorde groei van de melkveehouderij (Wet verantwoorde groei melkveehouderij); Stb. 2014, nr. 560).

Met ingang van 1 januari 2015 is het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij van kracht geworden. De kern van het stelsel is de verplichting dat de toename van het fosfaatoverschot van melkvee op een bedrijf ten opzichte van het referentiejaar 2013, het zogenaamde melkveefosfaatoverschot, gecompenseerd wordt met extra grond, 100 procent mestverwerking of een combinatie van beide. Het Landbouw Economisch Instituut (LEI) heeft de mogelijke neveneffecten van het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij doorgerekend. Per brief van 3 oktober 2014 heeft de toenmalig Staatssecretaris van Economische Zaken het rapport 'ex ante evaluatie wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij' van het LEI aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2014/15, 33 979, nr. 6). Per brief van 11 november 2014 is tevens het achtergrondrapport bij de ex ante evaluatie en een addendum bij het hoofdrapport aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2014/15, 33 979, nr. 22). Uit de ex ante evaluatie bleek dat melkveehouders die willen groeien, vanuit bedrijfseconomisch overwegingen, in overwegende mate zullen kiezen voor groei op basis van 100% mestverwerking en niet of nauwelijks op basis van een uitbreiding van de hoeveelheid grond bij hun bedrijf.

De uitkomst van de ex ante evaluatie van het LEI was, in combinatie met de ambitie van de regering en de zuivelketen om het grondgebonden karakter te behouden en versterken, aanleiding om via een nota van wijziging (Kamerstukken II 2014/15, 33 979, nr. 17) in de Meststoffenwet een basis voor een algemene maatregel van bestuur (amvb) te creëren om, na overleg met de sector en maatschappelijke organisaties, nadere voorwaarden te verbinden aan de uitbreiding van bedrijven. Het heeft geresulteerd in een amvb die de verplichting voor bedrijven bevat om groei van de fosfaatproductie die plaatsvindt en heeft plaatsgevonden na 2014 deels te verantwoorden met een uitbreiding van de hoeveelheid grond die bij het bedrijf in gebruik is.

Deze amvb (hierna: de amvb grondgebonden groei melkveehouderij) is op 23 april 2015 in de Tweede en op 28 april 2015 in de Eerste Kamer plenair behandeld. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken, in reactie op de tijdens de behandeling van het wetsvoorstel verantwoorde groei melkveehouderij aangenomen motie Reuten c.s. (Kamerstukken I 2014/15, 33 979, nr. G), de toezegging gedaan de verplichtingen uit de amvb grondgebonden groei melkveehouderij op te zullen nemen in een voorstel tot wijziging van de Meststoffenwet. Het streven was dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2015/16, 34 295, nrs. 1 t/m 3) op 1 januari 2016 in werking te laten treden. Omdat de procedure voor dit wetsvoorstel niet tijdig is voltooid, is op 1 januari 2016 de amvb grondgebonden groei melkveehouderij in werking getreden (Stb. 2015, 344 en Stb. 2015, 555). Het wetsvoorstel, dat een gelijke strekking heeft als de thans in werking zijnde amvb grondgebonden groei melkveehouderij, is momenteel aanhangig bij de Tweede Kamer.

2.4 Sturing op mestoverschot

Tegen de achtergrond van de destijds in de Meststoffenwet opgenomen expiratiedatum voor het stelsel van varkens- en pluimveerechten (1 januari 2015) en het besluit van de Europese Commissie om de melkquota per 1 april 2015 te laten vervallen, heeft het kabinet een onderzoek uit laten voeren naar mogelijke manieren voor de Nederlandse veehouderij om duurzaam te produceren binnen de geldende milieugebruiksruimte, waarbij expliciet de mogelijkheid van volumemaatregelen werd beschouwd. Het onderzoek is uitgevoerd door CapGemini Consulting, in samenwerking met Alterra Wageningen UR. Het rapport 'Veehouderij binnen de milieugebruiksruimte; opties voor sturingsinstrumenten veehouderij vanaf 2015' (CapGemini Consulting, rapport 2010.085.HD) is per brief van 24 juli 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2009/10, 28 385, nr. 184).
Per brief van 28 september 2011 (Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 1) hebben de toenmalige

Staatssecretarissen van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Infrastructuur en Milieu een beleidsreactie gegeven op de resultaten van het rapport van CapGemini Consulting en een visie gegeven op het mestbeleid voor de toekomst. Kern van de visie was dat het stelsel van varkens- en pluimveerechten en het stelsel van melkquota weliswaar voor een bovengrens aan het aantal te houden dieren zorgde, maar dat bezien vanuit de kern van de mestproblematiek deze stelsels niet stuurden op waar het om zou moeten gaan, namelijk dat mest alleen geproduceerd wordt als daarvoor ook een verantwoorde afzetmogelijkheid bestaat. Met het vooruitzicht van afschaffing van de varkens- en pluimveerechten per 1 januari 2015 en de voorgenomen afschaffing van de melkquota per 1 april 2015, werd een mestbeleid langs drie sporen geformuleerd:

1. Er werd een nieuw stelsel geïntroduceerd ter realisering van een duurzaam evenwicht tussen mestproductie en mestafzet op macro- en microniveau. Dit heeft geresulteerd in de inwerkingtreding van het stelsel van verantwoorde mestafzet (hierna: stelsel van verplichte mestverwerking) per 1 januari 2014;
2. Het bedrijfsleven zou het voortouw nemen bij het terugdringen van de hoeveelheid nutriënten in dierlijk mest door het toepassen van voermaatregelen en zo de nationale mestproductie terugdringen;
3. Het kabinet ging zich inspannen om hoogwaardige producten uit dierlijke mest – met de kwaliteit en eigenschappen van kunstmest – als zodanig erkend te krijgen in Brussel.

Op 1 januari 2014 is het stelsel van verplichte mestverwerking van kracht geworden. Op basis van dit stelsel moeten boeren die meer fosfaat produceren dan zij verantwoord binnen het stelsel van gebruiksnormen kunnen aanwenden op grond in eigen gebruik, een wettelijk vastgesteld percentage van dit fosfaatoverschot laten verwerken. Verwerken van dierlijke mest betekent in dit verband dat fosfaat buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht. Jaarlijks wordt vastgesteld welk percentage van het fosfaatoverschot op bedrijfsniveau (bedrijfsoverschot) moet worden verwerkt. Doel is om via deze zogenaamde verplichte verwerkingspercentages er op te sturen dat het totale nationale fosfaatoverschot wordt verwerkt en niet meer op de Nederlandse mestmarkt drukt. Dan is sprake van evenwicht op de Nederlandse mestmarkt.

De omvang van het nationale fosfaatoverschot wordt bepaald door twee factoren: de nationale fosfaatproductie en de hoeveelheid fosfaat die milieuverantwoord op Nederlandse landbouwgronden wordt geplaatst. De nationale plaatsingsruimte voor fosfaat is de hoeveelheid fosfaat die op basis van de geldende fosfaatgebruiksnormen maximaal geplaatst kan worden. Het betreft zodoende een theoretische plaatsingsruimte, aangezien uit de praktijk blijkt dat niet alle landbouwers de voor hun percelen geldende fosfaatruimte voor 100 procent opvullen.

In tabel 1 is de ontwikkeling van de nationale fosfaatproductie in Nederland afgezet tegen de omvang van de (theoretische) maximale plaatsingsruimte, het feitelijk fosfaatgebruik en het nationale fosfaatoverschot.

Tabel 1: Ontwikkeling van de nationale fosfaatproductie, de plaatsingsruimte voor fosfaat, het feitelijke fosfaatgebruik en het nationale fosfaatoverschot voor de jaren 2002, 2006 en 2010–2015 (bron: CBS Statline; * voorlopig cijfer)

Jaar	Fosfaatproductie	Fosfaatplaatsingsruimte (maximaal)	Fosfaatgebruik (feitelijk)	Fosfaatoverschot
	(x 1.000 kilogram)			
2002	172.900	193.300	153.000	19.900
2006	169.200	184.400	147.000	22.200
2010	178.900	154.300	143.000	35.900
2011	169.700	149.400	132.000	37.700
2012	160.600	141.100	121.000	39.600
2013	165.600	134.900	125.000	40.600
2014	171.700	136.700	127.000	44.700
2015*	176.300	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.

De verplichte verwerkingspercentages zijn gedifferentieerd naar de drie regio's zoals deze ook in het stelsel van varkens- en pluimveerechten onderscheiden worden: Zuid, Oost en Overig. Het stelsel van verplichte mestverwerking grijpt direct aan op het overschot aan fosfaat op bedrijfsniveau en verlaagt daardoor de druk op het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften. Het einddoel van het stelsel is het bereiken van evenwicht op de Nederlandse mestmarkt. Met het stelsel van verantwoorde mestafzet wordt invulling gegeven aan de verplichting die volgt uit artikel 5, vijfde lid, Nitraatrichtlijn.

De Meststoffenwet voorziet in de mogelijkheid om de percentages van het overschot die verwerkt moeten worden jaarlijks vast te stellen op basis van actuele gegevens over de nationale fosfaatpro-

ductie en de beschikbare plaatsingsruimte. De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft, in samenspraak met de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO Nederland), de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV), de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP) en de Vereniging Cultuurtechnische werken en Grondverzet, Meststoffendistributie en Loonwerken in de Agrarische sector in Nederland (CUMELA) een protocol ontwikkeld en geeft op verzoek van de Staatssecretaris van Economische Zaken op basis van dat protocol jaarlijks een advies over de percentages mestverwerking voor het aankomende kalenderjaar.

Doel van het kabinet is om de percentages verplichte mestverwerking in stappen aan te scherpen en zo in 2017 tot een evenwicht op de mestmarkt te komen. De fase tussen inwerkingtreding van het stelsel en 2017 wordt beschouwd als ingroeifase waarin bij de vaststelling van de verplichte verwerkingspercentages balans gezocht wordt tussen enerzijds een realistische inschatting van de in de praktijk te realiseren verwerkingscapaciteit, in de zin dat landbouwers ook aan de hen opgelegde verplichting kunnen voldoen, en anderzijds stimulerende percentages, in de zin dat een prikkel wordt gegeven om tijdig te investeren in de benodigde extra verwerkingscapaciteit. In tabel 2 zijn de percentages voor 2014, 2015 en 2016 opgenomen en is een doorkijk gegeven naar 2017.

Tabel 2: Percentages verplichte mestverwerking per regio, vastgesteld voor 2014–2016, prognose voor 2017 (Kamerstukken II 2015/16, 33 037, nr. 169).

Jaar	Zuid	Oost	Overig	Totale verplichte mestverwerking in mln. kg. fosfaat
2014	30%	15%	5%	17,0
2015	50%	30%	10%	28,0 – 29,7
2016	55%	35%	10%	32,8
2017	60%	50%	10%	38,5

Hoofdstuk 3 Overwegingen om te komen tot een nieuw stelsel

3.1 Het nationale mestproductieplafond

De Europese Commissie kan lidstaten een derogatiebeschikking verstrekken op basis van overeenstemming over een actieprogramma waarin het maatregelenpakket wordt beschreven dat wordt ingezet om de doelen van de Nitraatrichtlijn te realiseren, en op basis van een wetenschappelijke onderbouwing waaruit blijkt dat de derogatie geen negatief effect heeft op de waterkwaliteit. Aan een derogatie zijn altijd voorwaarden verbonden. Eén van de voorwaarden die de Europese Commissie sinds 2006 in de opeenvolgende tot Nederland gerichte derogatiebeschikkingen heeft opgenomen, is dat de mestproductie – uitgedrukt in kilogrammen stikstof en fosfaat – in enig jaar het feitelijke productieniveau van 2002 niet mag overschrijden. Voor fosfaat is dit plafond vastgesteld op 172,9 miljoen kilogram. Door een mestproductieplafond op te nemen in de derogatiebeschikking borgt de Europese Commissie dat het nationale mestoverschot – te weten het verschil tussen de hoeveelheid mest die wordt geproduceerd en de hoeveelheid mest die verantwoord in de Nederlandse landbouw kan worden gebruikt – niet ongelimiteerd kan toenemen. Overschrijding van dat plafond is basis om de derogatie te verliezen en betekent het risico van een ingebrekestelling op de uitvoering van de Nitraatrichtlijn.

De melkvee-, varkens- en pluimveehouderij zijn overeengekomen dat zij de respectievelijke sectorplafonds – overeenkomend met de feitelijke fosfaat- en stikstofproductie van genoemde sectoren in 2002 – niet zullen overschrijden. Door borging van de sectorplafonds wordt automatisch voorkomen dat het nationale productieplafond wordt overschreden. De voorwaarde uit de derogatiebeschikking ziet uitsluitend op het nationale productieplafond.

3.2 Ontwikkeling nationale mestproductie

De ontwikkeling van de mestproductie is enerzijds afhankelijk van ontwikkelingen op de (wereld)markt die van invloed zijn op de mogelijkheden om producten uit de veehouderij af te zetten en, anderzijds, van de ruimte binnen vigerende wet- en regelgeving om dieren te houden. In de Nederlandse situatie is de afgelopen decennia vooral deze laatste factor bepalend geweest.

In tabel 3 is de ontwikkeling van de fosfaatproductie weergegeven voor de periode van 2000 tot en met 2015. De cijfers hebben betrekking op de nationale fosfaatproductie en op de productie door melkvee, varkens, pluimvee (kippen en kalkoenen) en overig (waaronder runderen voor de vleesproductie, paarden en pony’s, schapen en geiten, konijnen en pelsdieren).

De toename van de fosfaatproductie in 2014 en 2015 is vooral toe te schrijven aan een toename van de productie in de melkveehouderij.



Tabel 3 Ontwikkeling fosfaatproductie in de periode 2000–2015, nationaal en voor melkvee, varkens, pluimvee en overig (bron: CBS Statline; * voorlopig cijfer)

Jaar	Nationaal	Melkvee	Varkens	Pluimvee	Overig
	(x 1.000 kilogram)				
2000	190.900	88.200	48.200	32.100	22.400
2001	184.900	92.900	42.300	27.500	22.100
2002	172.900	84.900	39.700	27.400	20.900
2003	165.900	85.800	38.600	20.600	20.900
2004	161.800	80.900	37.100	23.900	19.800
2005	169.700	80.500	41.500	26.800	20.900
2006	169.200	78.800	42.800	26.900	20.700
2007	169.400	78.500	42.700	27.000	21.300
2008	175.900	83.000	45.100	27.900	19.900
2009	174.800	80.200	46.500	28.800	19.300
2010	178.900	84.200	45.500	29.100	20.100
2011	169.700	78.700	43.700	28.100	19.300
2012	160.600	76.200	39.200	26.000	19.100
2013	165.600	80.600	39.600	27.200	18.200
2014	171.700	85.600	38.800	27.700	19.500
2015*	176.300	88.400	39.600	28.900	19.500

3.3 Ontwikkelingen omvang melkveehouderij

Tijdens de Landbouw- en Visserijraad die plaatsvond van 18 tot 20 november 2008 is tussen de lidstaten van de Europese Unie een akkoord bereikt over de zogenaamde ‘Health Check’. Deze Health Check voorzag in een tussentijdse evaluatie van de landbouwhervormingen waartoe in 2003 was besloten en tevens werden er voorstellen gedaan voor aanpassingen van deze hervormingen. Onderdeel van de Health Check vormde afspraken over de zogenaamde ‘zachte landing’ van het systeem van melkquota voor de periode tussen het besluit tot afschaffing in 2008 en het moment waarop op 1 april 2015 het systeem daadwerkelijk zou komen te vervallen.

Om de overgang te versoepelen en om aan de grotere vraag naar melkproducten te voldoen, mocht er vanaf 1 april 2008 twee procent meer gemolken worden. Vervolgens werd vanaf april 2009 het melkquotum telkens met één procent per jaar verhoogd. Daarbovenop werd in het quotumjaar 2010/2011[2] de zogenoemde positieve vetcorrectie aangepast, wat voor Nederland neerkwam op een de facto extra verhoging van het melkquotum met ongeveer 1,5 procent. In het quotumjaar 2013/2014 vond de laatste procent verruiming plaats. Het totale Nederlandse melkquotum voor leveringen aan fabrieken bedroeg daarmee zo’n 12 miljard kg.

In voorbereiding op het vervallen van de melkquota per 1 april 2015 en de toename van het nationale melkquotum in het kader van de zachte landing zijn melkveehouders in Nederland hun melkveestapel gestaag gaan uitbreiden (tabel 4). In de periode 2008–2015 is het aantal melk- en kalfkoeien met 11,3 procent toegenomen en het aantal stuks jongvee met 16,4 procent.

Tabel 4 Ontwikkeling van het aantal stuks melk- en kalfkoeien en jongvee in de periode 2008–2015.

Jaar	Melk- en kalfkoeien	Jongvee
(peilmoment 1 december)	(x 1.000)	(x 1.000)
2008	1.542	1.173
2009	1.521	1.238
2010	1.518	1.193
2011	1.504	1.179
2012	1.541	1.196
2013	1.597	1.261
2014	1.610	1.343
2015	1.717	1.365

In lijn met de groei van het aantal stuks melk- en kalfkoeien is vanaf 2008 de melkproductie gestaag

[2] Een quotumjaar liep van 1 april tot 1 april van het daaropvolgende jaar.

gegroeid, met aanzienlijke toenames in 2008 en 2015. Lag de melkaanvoer in 2007, het jaar voorafgaande aan het besluit tot afschaffing van de melkquotering, met 10,74 miljard kilogram nog nagenoeg op het gemiddelde over de periode 1998–2007 (10,64 miljard kilogram), in 2015 was de melkaanvoer gestegen tot 13,33 miljard kilogram, wat neerkomt op een stijging van ruim 25 procent ten opzichte van het gemiddelde over genoemde periode (zie tabel 5).

Tabel 5 Ontwikkeling melkaanvoer in de periode 2007–2015 en jaarlijkse wijziging.

Kalenderjaar	Melkaanvoer (in miljard kg)	Stijging ten opzichte van het voorgaande jaar
2007	10,74	–
2008	11,29	5,2%
2009	11,47	1,5%
2010	11,63	1,4%
2011	11,64	0,1%
2012	11,68	0,3%
2013	12,21	4,6%
2014	12,47	2,1%
2015	13,33	6,8%

De toename van de melkproductie hield geen gelijke tred met de groei van het nationale melkquotum. Nederlandse melkveehouders produceerden in de quotumjaren 2007/2008 tot en met 2014/2015 – met uitzondering van het quotumjaar 2012/2013 – stelselmatig boven het nationale melkquotum, wat in alle jaren een superheffing tot gevolg had (tabel 6).

Tabel 6 Over-/onderschrijding van het nationale melkquotum en de opgelegde superheffing voor de quotumjaren 2007/2008 tot en met 2014/2015.

Quotumjaar	Over-/onderschrijding (in miljoen kilogram)	Superheffing (in miljoenen euro's)
2007/08	142,3	39,6
2008/09	157,2	43,8
2009/10	46,8	13,1
2010/11	140,3	38,7
2011/12	59,1	16,4
2012/13	–43,7	0
2013/14	475	132,0
2014/15	486	135,0

De toename van het aantal stuks melkvee en de dienovereenkomstige groei van de melkproductie hebben onherroepelijk een effect gehad op de mestproductie door melkvee (tabel 7). In de periode 2008–2015 is de fosfaatproductie van melkvee met 6,5 procent toegenomen. Daarbij laat vooral de fosfaatproductie door jongvee een forse toename zien (12,5 procent).

Tabel 7 Ontwikkeling fosfaatproductie melkvee in de periode 2008–2015.

Kalenderjaar	Fosfaatproductie melkvee	Fosfaatproductie melk- en kalfkoeien	Fosfaatproductie jongvee
	(x miljoen kilogram)		
2008	83,0	62,9	20,0
2009	80,2	60,0	20,2
2010	84,2	63,6	20,6
2011	78,7	59,6	19,1
2012	76,2	57,1	19,1
2013	80,6	60,8	19,8
2014	85,6	63,9	21,7
2015	88,4	65,9	22,5

In de periode 2008–2015 heeft de melkveehouderijsector maatregelen genomen om de excretie van fosfaat terug te dringen. De gemiddelde fosfaatexcretie per melk- en kalfkoe is in genoemde periode gedaald van 40,8 kilogram fosfaat per koe naar 38,4 kilogram. Ook bij jongvee is een daling te zien in genoemde periode, van 17,1 kilogram naar 16,5 kilogram per dier. De daling van de fosfaatexcretie per dier heeft de groei van het totaal aantal stuks melkvee onvoldoende kunnen ondervangen, waardoor

de totale fosfaatproductie door melkvee is toegenomen.

Hoofdstuk 4 Nieuw stelsel van fosfaatrechten

4.1 Doel van het stelsel

Zoals in paragraaf 3.1 is geschetst is de melkveehouderij in de afgelopen jaren fors gegroeid. De fosfaatproductie door melkvee is hierdoor, op basis van voorlopige cijfers van het CBS over het kalenderjaar 2015, boven het niveau van het sectorplafond van 2002 gegroeid. Tevens is de fosfaatproductie van de veehouderij als geheel op basis van deze voorlopige cijfers gestegen tot boven het nationale fosfaatproductieplafond. Nederland voldoet hierdoor niet langer aan de door de Europese Commissie aan de derogatie verbonden voorwaarde. De Europese Commissie kan de derogatie intrekken en Nederland in gebreke stellen vanwege het niet langer voldoen aan de verplichtingen die volgen uit de Nitraatrichtlijn.

Het kabinet en de meeste van de organisaties die betrokken waren bij de totstandkoming van het besluit om te komen tot voorliggend stelsel hechten er veel waarde aan de huidige derogatie te behouden en ook voor de toekomst zeker te stellen dat Nederland gebruik kan blijven maken van de mogelijkheid die de Nitraatrichtlijn biedt om af te wijken van de gebruiksnorm voor dierlijke mest – maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest per hectare per jaar – zoals deze door de richtlijn wordt voorgeschreven.

Het financiële belang van de derogatie is groot. Uit een studie door het LEI, uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) en LTO Nederland, blijkt dat bij het wegvallen van de derogatie de totale mestafzetkosten voor de rundveehouderijsector met circa € 116 miljoen per jaar toenemen. Ter compensatie van het verlies aan dierlijke meststoffen zal de melkveehouderij voor circa € 30 miljoen aan extra stikstofkunstmest en voor circa € 9 miljoen aan extra fosfaatkunstmest aan moeten schaffen. Daarnaast zal de benodigde mestverwerkingscapaciteit met ruim 75% moeten toenemen om het extra overschot aan rundveemest te kunnen verwerken of zal, indien niet tijdig voldoende verwerkingscapaciteit gerealiseerd kan worden, een reductie van 20 procent van het aantal graasdieren noodzakelijk blijken (‘Effecten van derogatie op de kosten van mestafzet’, LEI-rapport 2016-024).

Naast het financiële belang hecht het kabinet ook veel waarde aan de efficiënte en nuttige inzet van organische reststromen zoals dierlijke mest. Door een efficiënt gebruik van dierlijke mest kan voorkomen worden dat schaarse grondstoffen als fosfaaterts voor de productie van fosfaatkunstmest of energie voor de productie van stikstofkunstmest ingezet moet worden. Organische mest bevordert daarnaast de bodemvruchtbaarheid door de aanvoer van organisch stof en sporenelementen.

Doel van het nieuw te introduceren stelsel van fosfaatrechten voor melkvee is het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat de nationale fosfaatproductie beneden het mestproductieplafond wordt gebracht.

4.2 Reikwijdte

Het onderhavige nieuwe stelsel richt zich, gezien de geconstateerde groei van de melkveehouderij en gezien de noodzaak om te borgen dat de fosfaatproductie weer onder het mestproductieplafond komt, uitsluitend op die bedrijven die dieren houden die benodigd zijn voor de productie van melk, waarbij aansluiting is gezocht bij de bestaande diercategorieën in de Meststoffenwet, zoals opgenomen in bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm) en de reikwijdte van dit nieuwe stelsel gelijk getrokken wordt met de reikwijdte van het stelsel van verantwoorde groei melkveehouderij. Het gaat dan in de eerste plaats om die dieren die gehouden worden voor de productie van melk, te weten de categorie ‘melk- en kalfkoeien’ (categorie 100 uit bijlage D Urm). In de tweede plaats gaat het om die dieren die gehouden worden ter vervanging van melk- en kalfkoeien. Dit zijn de diercategorieën ‘jongvee jonger dan 1 jaar voor de melkveehouderij en vrouwelijke opfokkalveren voor de vleesveehouderij tot 1 jaar’ (categorie 101) en ‘jongvee van ouder dan 1 jaar, alle runderen van 1 jaar en ouder inclusief overig vleesvee, maar met uitzondering van roodvleesstieren en fokstieren’ (categorie 102). In de Meststoffenwet is hiertoe al een definitie opgenomen voor het begrip ‘melkvee’ (artikel 1, eerste lid, onderdeel kk).

De gekozen definitie van het begrip melkvee betekent dat de reikwijdte van dit nieuwe instrument breder is dan het Europese stelsel van melkquota. De melkquotering had tot doel de productie van melk op Europese schaal te reguleren en had als aangrijpingspunt de productie in kilogrammen melk. De melkquotering was daarmee eerst en vooral een marktordeningsinstrument. Onderhavig stelsel van fosfaatrechten is geen instrument dat tot doel heeft de markt te reguleren, maar heeft tot doel het reguleren van de fosfaatproductie van melkvee zodat voldaan kan worden aan de voorwaarde uit de

derogatiebeschikking. Hiertoe is het van belang dat niet de productie van melk, maar de productie van dierlijke mest door melkvee gereguleerd wordt. Uit analyse van gegevens van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) blijkt dat er een groep bedrijven (tussen 2.500 en 3.000) bestaat waar geen melk- en kalfkoeien gehouden worden, maar waar wel jongvee wordt gehouden dat in overwegende mate wordt gefokt voor de vervanging van melk- en kalfkoeien. Deze bedrijven kunnen in belangrijke mate bijdragen aan de groei van de melkveehouderijsector en aan de fosfaatproductie door die sector. Daarom is ervoor gekozen om onder de definitie van het begrip melkvee niet alleen de diercategorie ‘melk- en kalfkoeien’, maar ook beide categorieën ‘jongvee’ te scharen.

4.3 Productieverbod

4.3.1 Jaarplafond

Centraal in onderhavig wetsvoorstel staat het in het voorgestelde artikel 21b, eerste lid, geformuleerde verbod voor een landbouwer om op zijn bedrijf in een kalenderjaar meer dierlijke meststoffen met melkvee, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat, te produceren dan het op het bedrijf rustende fosfaatrecht.
Het gaat in dit artikel om een jaarplafond: de in het kalenderjaar geproduceerde hoeveelheid fosfaat met melkvee mag het fosfaatrecht niet overschrijden. De houder van de dieren moet een bedrijf voeren ten name waarvan voldoende fosfaatrechten geregistreerd staan om de productie van fosfaat met melkvee in een kalenderjaar te verantwoorden.

Met ingang van 2017 zal elk bedrijf met melkvee aan het einde van elk kalenderjaar verantwoording af moeten leggen over de productie van fosfaat door melkvee ten opzichte van het op het bedrijf rustende fosfaatrecht. De productie van fosfaat door melkvee wordt forfaitair vastgesteld op basis van het gemiddeld aantal gehouden stuks melkvee en de voor het betreffende bedrijf geldende excretieforfaits, waarbij het excretieforfait voor melkkoeien afhankelijk is van de gemiddelde melkproductie per koe. Bedrijven dienen over voldoende fosfaatrechten te beschikken om de aldus forfaitair vastgestelde fosfaatproductie te verantwoorden. In het geval een ondernemer over onvoldoende fosfaatrechten beschikt, volgt een sanctie.

Melkveehouders wordt momenteel in het kader van de verplichtingen die volgen uit het stelsel van gebruiksnormen, het stelsel van verplichte mestverwerking en het stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei melkveehouderij de mogelijkheid geboden om met behulp van bedrijfsspecifieke gegevens de mestproductie te bepalen. Daarbij wordt door landbouwers veelal gebruikgemaakt van de ‘Handreiking Bedrijfsspecifieke Excretie’ (BEX). In het kader van onderhavig stelsel wordt landbouwers vooralsnog niet de mogelijkheid geboden om bij de verantwoording af te wijken van de wettelijk vastgestelde normen dan wel excretieforfaits. De regering is met de partijen uit de zuivelketen overeengekomen dat voor een bedrijfsspecifieke verantwoording in het kader van onderhavig stelsel de inzet moet zijn om deze te baseren op een systematiek die, anders dan de BEX, ziet op de gehele mineralenkringloop op het bedrijf. De BEX voorziet uitsluitend in wat genoemd wordt ‘de bovenkant’ van de mineralenkringloop, te weten de fosfaatproductie door melkvee. Een systematiek die ziet op de gehele kringloop – naast de bovenkant ook de ‘onderkant’, te weten de bemesting en gewasopbrengst – geeft meer waarborgen dat de aldus vastgestelde bedrijfsspecifieke fosfaatproductie overeenkomt met de werkelijkheid. Vooralsnog is er nog geen systematiek voorhanden die borgt dat de mineralenkringloop op een bedrijf op een juiste wijze is vastgesteld. De regering acht het, gezien het grote belang voor de melkveehouderij en de rest van de veehouderij om de derogatie te behouden, onverantwoord om bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel landbouwers de ruimte te bieden om zich bedrijfsspecifiek te verantwoorden, zonder dat er zekerheid bestaat over de borging van de gehanteerde systematiek die de gehele mineralenkringloop op een bedrijf in beeld brengt.

Om bedrijfsspecifieke verantwoording in het kader van onderhavig wetsvoorstel voor de toekomst mogelijk te maken is in het wetsvoorstel, met het voorgestelde artikel 21b, tweede lid, een voorziening opgenomen die het mogelijk maakt om gebruik te maken van een door de Minister van Economische Zaken aan te wijzen methode en onder bij ministeriële regeling te stellen voorwaarden. De Minister kan een dergelijke methode voor bedrijfsspecifieke verantwoording aanwijzen indien aannemelijk is dat daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de naleving van een verplichting op grond van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie.

Zoals door de Staatssecretaris van Economische Zaken per brief van 2 juli 2015 aangegeven ligt voor een dergelijke bedrijfsspecifieke verantwoording het gebruik van de KringloopWijzer het meest voor de hand. De KringloopWijzer brengt de mineralenefficiëntie in beeld waardoor op bedrijfsniveau kan worden gestuurd op de benutting van mineralen. De zuivelketen heeft de KringloopWijzer per 1 januari 2015 verplicht gesteld voor alle melkveehouders die een bedrijfsoverschot hebben en per 1 januari 2016 voor alle melkveehouders die melk leveren en heeft toegezegd zorg te willen dragen voor borging van de KringloopWijzer. Voorwaarde voor aanwijzing door de Minister is dat de

systematiek en rekenregels van de KringloopWijzer onafhankelijk en wetenschappelijk worden getoetst, dat de KringloopWijzer privaat geborgd wordt en dat er duidelijke criteria zijn op basis waarvan vastgesteld kan worden welke bedrijven wel en welke bedrijven niet op een verantwoorde wijze hun mineralenkringloop kunnen verantwoorden met de KringloopWijzer. Over de wijze waarop invulling gegeven gaat worden aan deze voorwaarden vindt intensief overleg plaats tussen het Ministerie van Economische Zaken en de zuivelketen.

Tot het moment waarop de Minister een methode aanwijst op basis waarvan bedrijven met melkvee bedrijfsspecifiek verantwoording af kunnen leggen dienen bedrijven met melkvee op basis van de forfaitaire excretiewaarden uit de Meststoffenwet verantwoording af te leggen binnen het stelsel van fosfaatrechten.

4.3.2 Dagplafond

De in het wetsvoorstel neergelegde regeling geeft, evenals thans bij de varkens- en de pluimveerechten het geval is, de bevoegdheid aan de Minister van Economische Zaken om aan een individueel bedrijf met melkvee een zogenoemd dagplafond op te leggen (artikel 22a, eerste lid). Het betreft een complementair instrument ter versterking van de handhaafbaarheid van het systeem, dat kan worden ingezet voor bedrijven die het jaarplafond hebben overschreden. Deze overschrijding hoeft overigens niet tot een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling te hebben geleid: het is de minister zelf die de vaststelling van de overschrijding kan doen. De juistheid van die vaststelling kan vervolgens, na een bezwaarprocedure, door de bestuursrechter – in casu het College van Beroep voor het bedrijfsleven – worden getoetst, ingeval beroep wordt aangetekend tegen het besluit tot oplegging van het dagplafond.[3]

Het op te leggen ‘dagplafond’ komt overeen met de omvang van het melkvee dat overeenkomstig het fosfaatrecht gemiddeld gedurende het jaar kan worden gehouden. Dit maakt het mogelijk om op elk tijdstip – ook een bepaald moment gedurende een dag – fysiek vast te stellen of een melkveehouder het toegestane aantal stuks melkvee overschrijdt. De bevoegdheid tot oplegging van een dagplafond biedt de mogelijkheid om met name bedrijven aan te pakken die, ondanks eerder opgelegde sancties, stelselmatig hun fosfaatrecht overschrijden. De minister kan in een dergelijke situatie middels een last onder bestuursdwang daadwerkelijk ingrijpen door het aantal dieren op een bedrijf gedurende het jaar te verminderen.

4.4 Toekenning van fosfaatrechten

Na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel krijgen bedrijven met melkvee van RVO.nl een beschikking over de voor hun bedrijf vastgestelde hoeveelheid fosfaatrechten, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat. De hoeveelheid toegekende fosfaatrechten – het fosfaatrecht – rust op het bedrijf en wordt als zodanig door RVO.nl geregistreerd. Bedrijven krijgen een hoeveelheid fosfaatrechten toegekend die volgt uit het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 – de datum waarop de introductie van het fosfaatrechtenstelsel aan de Tweede Kamer is aangekondigd – en de op de gemiddelde melkproductie per koe gebaseerde forfaitaire fosfaatexcretie en de forfaitaire fosfaatexcretie voor jongvee, beide volgend uit de Meststoffenwet (bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). Groei van de veestapel die na 2 juli 2015 heeft plaatsgevonden, wordt niet vertaald in fosfaatrechten. Bedrijven waar op 2 juli 2015 melkvee werd gehouden krijgen uitsluitend fosfaatrechten toegekend indien zij op de datum van inwerkingtreding van het stelsel van fosfaatrechten nog als bedrijf, als bedoeld in de Meststoffenwet, bij RVO.nl staan geregistreerd. Dit betekent dat landbouwers die tussen de datum van aankondiging van het stelsel, te weten 2 juli 2015, en de datum van inwerkingtreding van het stelsel zijn gestopt met het voeren van een bedrijf geen fosfaatrecht krijgen toegekend.

Wat betreft het begrip ‘houden van dieren’, dat wordt gebruikt in de verbodsbepaling, gaat het om het feitelijke houderschap, zoals de Hoge Raad in zijn arrest van 2 juni 1998 (NJ 1998/714) heeft uitgemaakt met betrekking tot het destijds van kracht zijnde stelsel van productierechten. Het is van ondergeschikt belang of de houder ook de eigenaar van de dieren is. In het geval van uitgeschaarde dieren gaat het voor wat betreft de toekenning van de fosfaatrechten dus niet om wie de eigenaar was van het melkvee op de peildatum van 2 juli 2015, maar om de feitelijke houder van de dieren, wie feitelijk de dieren in zijn stal onderbracht, op zijn land weide en de verzorging op zich nam.

---

[3] Indien het wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet op de Raad van State, de Algemene wet bestuursrecht, de Wet op de rechterlijke organisatie en enkele andere wetten in verband met de scheiding van taken binnen de Raad van State en de opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Wet organisatie hoogste bestuursrechtspraak) (Kamerstukken 34 389) wordt aanvaard, zal de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deze taak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven overnemen.

Bij de bepaling van het aantal stuks melkvee in het kader van de vaststelling van de hoeveelheid toe te kennen fosfaatrechten wordt door RVO.nl gebruik gemaakt van de gegevens zoals die zijn opgenomen in het I&R-rund (Identificatie en Registratie). Het I&R-rund is gebaseerd op de artikelen 4, 96 en 111 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Artikel 96 maakt het mogelijk onder andere regels te stellen omtrent de identificatie en registratie van dieren ter voorkoming van de aanwezigheid van schadelijke producten van dierlijke oorsprong. De grondslag van het I&R-rund biedt daarmee, ter voorkoming van milieuschade door de productie van dierlijke mest, ruimte de gegevens die dit instrument bevat te gebruiken voor de bepaling van de hoeveelheid toe te kennen fosfaatrechten.

De op dit moment beschikbare cijfers wijzen uit dat de hoeveelheid rechten die wordt uitgedeeld op basis van de melkveestapel op 2 juli 2015 te groot is om zeker te stellen dat het fosfaatproductieplafond niet wordt overschreden. Zoals door de Staatssecretaris van Economische Zaken per brief van 3 maart 2016 gemeld aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 108) zijn de mogelijkheden verkend om voor de toekenning van fosfaatrechten terug te grijpen op een moment vóór 2 juli 2015, bij voorkeur een moment waarop de fosfaatproductie door melkvee het sectorplafond van 2002 niet overschreed. Mede op basis van advies van de Landsadvocaat is de conclusie getrokken dat het juridisch niet houdbaar is om fosfaatrechten toe te kennen op basis van het aantal gehouden stuks melkvee op een moment vóór 2 juli 2015. Vóór de brief van 2 juli 2015 aan de Tweede Kamer was namelijk voor de sector onvoldoende voorzienbaar dat voor melkvee fosfaatrechten zouden worden ingevoerd. Teruggrijpen op een moment vóór 2 juli 2015 maakt aanzienlijke kans bij de rechter te stranden op de fair balance toets in het kader van artikel 1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), wat het risico met zich meebrengt dat dit zou leiden tot het verlies van de derogatie. Fosfaatrechten worden om die reden toegekend op basis van het aantal gehouden stuks melkvee op de peildatum van 2 juli 2015.

Het gegeven dat uitsluitend fosfaatrechten worden toegekend op basis van het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 brengt met zich mee dat voor melkvee dat na die datum is aangevoerd geen fosfaatrechten worden toegekend. De feitelijke omstandigheden zijn hierbij doorslaggevend.

4.5 Knelgevallen

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft, in brieven van 2 juli 2015 en 3 maart 2016, aangekondigd dat het stelsel zal voorzien in een zeer beperkte knelgevallenvoorziening om landbouwers te compenseren die onevenredig benadeeld worden door de toepassing van de peildatum. De noodzaak om de knelgevallenvoorziening in omvang te beperken is gelegen in het feit dat iedere extra toekenning van fosfaatrechten de omvang van de noodzakelijke generieke afroming (zie paragraaf 4.7.3) verder vergroot. Een ruimhartige knelgevallenvoorziening zal tot gevolg hebben dat het aantal toegekende fosfaatrechten ruimte biedt voor een groei van de fosfaatproductie in de melkveehouderij. Een groei die bovenop de reeds geconstateerde overschrijding van het fosfaatproductieplafond in 2015 komt. Een ruimhartige knelgevallenvoorziening heeft onherroepelijk tot gevolg dat de benodigde generieke korting groter wordt, waardoor de rekening van een ruime voorziening bij de sector als geheel komt te liggen in de vorm van een grotere generieke korting.

In zijn brief van 3 maart 2016 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken aangegeven dat het bij de buitengewone omstandigheden gaat om nader te specificeren situaties, bijvoorbeeld om landbouwers die als gevolg van ziekte van de landbouwer of als gevolg van een dierziekte aantoonbaar minder melkvee hielden op de peildatum, of om recent gestarte bedrijven die ofwel op de peildatum aantoonbaar onomkeerbare financieringsverplichtingen zijn aangegaan ofwel waarbij de veebezetting op de peildatum aantoonbaar hoofdzakelijk bestond uit jongvee dat bedoeld is voor melkproductie op het bedrijf. Daarbij is aangegeven dat knelgevallen gedeeltelijk zullen worden gecompenseerd.

Indien een landbouwer kan aantonen dat in zijn specifieke geval het aantal toegekende fosfaatrechten op basis van de peildatum van 2 juli 2015 lager is door een buitengewone omstandigheid, zal het fosfaatrecht worden vastgesteld op basis van het aantal stuks melkvee en de forfaitaire excretie waarover deze landbouwer zou beschikken zonder deze buitengewone omstandigheid.

Onderhavig wetsvoorstel voorziet in een beperkte knelgevallenvoorziening voor buitengewone omstandigheden. Van een buitengewone omstandigheid is uitsluitend sprake indien op 2 juli 2015 minimaal vijf procent minder kilogrammen fosfaat met melkvee op het bedrijf werd geproduceerd dan op het betreffende bedrijf gebruikelijk is door diergezondheidsproblemen, ziekte dan wel overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of een bloed- of aanverwant in de eerste graad, of vernieling van (een deel) van de melkveestallen.

Voor de in genoemde brief van 3 maart 2016 aangehaalde mogelijkheid voor recent gestarte bedrijven, die ofwel op de peildatum aantoonbaar onomkeerbare financieringsverplichtingen zijn aangegaan ofwel waarbij de veebezetting op de peildatum aantoonbaar hoofdzakelijk bestond uit jongvee,

voorziet onderhavig wetsvoorstel niet in een voorziening. Van een voorziening is afgezien omdat een afbakening tot uitsluitend recent gestarte bedrijven waarbij geen sprake is van een bedrijfsoverdracht – een voorziening die uitsluitend ziet op bedrijven die vanaf 'nul' zijn begonnen – zeer kwetsbaar is. Een scherpe afbakening tussen nieuw gestarte bedrijven en bedrijven waarbij sprake is van een voortzetting van een bestaand bedrijf – of van een deel van een bedrijf – onder een nieuwe rechtsvorm is niet mogelijk. Dit betekent dat iedere bedrijfsoverdracht potentieel in aanmerking zou komen voor een knelgevallenvoorziening voor recent gestarte bedrijven. Erkenning van al deze situaties als knelgeval zou resulteren in een aanzienlijke groei van het aantal fosfaatrechten en daarmee fors druk zetten op de benodigde generieke afroming.

Naast de kwetsbare afbakening van 'recent gestarte bedrijven' is ook de afbakening van 'aantoonbaar onomkeerbare financieringsverplichtingen' kwetsbaar. Potentieel biedt een knelgevallenvoorziening die ziet op een dergelijke categorie van buitengewone omstandigheden veel ruimte voor landbouwers om stalruimte, die nog niet was gerealiseerd op de peildatum van 2 juli 2015, of stalruimte die wel was gerealiseerd maar die op genoemde datum nog niet was bevolkt met melkvee, aan te merken als knelgeval. Gezien het grote financiële belang voor landbouwers om maximaal fosfaatrechten toegekend te krijgen is een scherpe afbakening van de knelgevallenvoorziening een voorwaarde om misbruik te voorkomen. Een voorziening die teveel ruimte laat voor een ruime interpretatie heeft als risico dat teveel fosfaatrechten worden toegekend en daarmee de fosfaatproductie door melkvee nationaal nog verder kan toenemen. De regering acht het een te groot risico om een kwetsbare knelgevallenvoorziening op te nemen in onderhavig wetsvoorstel en heeft besloten de voorziening te beperken tot eerder genoemde categorie van gevallen.

4.6 Overdracht van fosfaatrechten

Het kabinet acht het voor de verdere ontwikkeling van de Nederlandse zuivelsector van groot belang dat bedrijfsontwikkeling kan blijven plaatsvinden. Hieraan wordt tegemoet gekomen door fosfaatrechten overdraagbaar te maken. Fosfaatrechten zijn immers een voorwaarde om dieren te mogen houden en zonder de mogelijkheid om rechten over te dragen kan geen bedrijfsontwikkeling plaatsvinden.

Voor de overgang van het fosfaatrecht naar een ander bedrijf is registratie van de kennisgeving van overgang door de Minister van Economische Zaken vereist. Hiermee wordt aangesloten bij de bestaande systematiek zoals deze thans geldt voor de overgang van varkens- en pluimveerechten. In de praktijk zal de registratie namens de minister plaatsvinden door RVO.nl. Eerst na registratie kan het productierecht op het andere bedrijf worden benut, althans voor zover het in het lopende jaar niet reeds op het oorspronkelijke bedrijf werd benut. Voor het jaar waarin de kennisgeving wordt geregistreerd kunnen betrokken partijen, op basis van het bestaande artikel 28, derde lid, van de Meststoffenwet, bij de kennisgeving aangeven dat de verkleining en de vergroting wordt beperkt tot het deel van de desbetreffende fosfaatrechten dat in dat jaar op het bedrijf waarvan de fosfaatrechten afkomstig zijn niet wordt benut voor het houden van dieren.

Het registratievereiste is essentieel om grip te houden op de allocatie van de fosfaatrechten, voor de systematische vastlegging van de aanspraken die er op dit punt op bedrijfsniveau bestaan en dus voor de handhaving van de jaar- en dagplafonds zelf. De kosten die samenhangen met de behandeling van een kennisgeving van overgang van het fosfaatrecht zal – net als bij de varkens- en pluimveerechten – ten laste van de belanghebbende worden gebracht door de heffing van leges. Voorzien is een bedrag van € 100,– per kennisgeving, gelijk het bedrag zoals dit geldt voor de registratie van een kennisgeving van overdracht van varkens- en pluimveerechten. Het definitieve bedrag wordt bij ministeriële regeling vastgesteld.

4.7 Verlaging van het productierecht

4.7.1 Noodzaak

Zoals is beschreven in paragraaf 4.1 is het doel van onderhavig wetsvoorstel het zodanig reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat de nationale fosfaatproductie beneden het fosfaatproductieplafond wordt gebracht.

Het is de verwachting van het kabinet dat het totaal aan toe te kennen rechten op basis van de peildatum van 2 juli 2015 resulteert in een situatie dat de fosfaatproductie door melkvee vanaf de inwerkingtreding nog boven het niveau van 2002 uit zal komen. Om te voldoen aan de doelstelling van onderhavig wetsvoorstel zal de fosfaatproductie door melkvee teruggebracht moeten worden. Daarom concludeert het kabinet dat het noodzakelijk is met onderhavig wetsvoorstel instrumenten te introduceren waarmee actief en direct gestuurd kan worden op het aantal fosfaatrechten en daarmee op de productie van fosfaat door melkvee. Het wetsvoorstel bevat om die reden twee onderscheiden instrumenten, te weten een afroming bij overdracht van fosfaatrechten en een generieke afroming of

korting voor alle bedrijven waar fosfaatrechten op rusten.

4.7.2 Afroming bij overdracht

Bij iedere transactie zal een percentage van de overgedragen rechten worden afgeroomd. Zoals door de Staatssecretaris van Economische Zaken per brief van 3 maart 2016 aan de Tweede Kamer is aangekondigd zal de afroming bij overdracht 10 procent bedragen. De op deze wijze afgeroomde rechten vervallen om bij te dragen aan de realisatie van het mestproductieplafond.

Landbouwers zullen, overeenkomstig de staande praktijk in de varkens- en pluimveehouderij, in voorkomende gevallen opteren voor een overeenkomst waarbij sprake is van een tijdelijke overdracht van fosfaatrechten, het zogenaamde 'leasen' van fosfaatrechten. Bij lease worden fosfaatrechten overgedragen van landbouwer A naar landbouwer B, waarbij aangegeven wordt dat Landbouwer B deze voor het betreffende jaar mag benutten. De betreffende fosfaatrechten worden (onmiddellijk) weer terug overgedragen van B naar A, waarbij eveneens aangegeven wordt dat Landbouwer B deze rechten in het betreffende jaar benut. Doel van deze dubbele overdracht is om uitsluitend de benutbaarheid van de overeengekomen hoeveelheid fosfaatrechten voor het betreffende kalenderjaar van A naar B over te dragen. Bij de registratie van de dubbele overdracht bij RVO.nl wordt om die reden gemeld dat de benutting van de fosfaatrechten in het betreffende jaar voor 100% bij landbouwer B ligt. Bij het onverkort toepassen van de afroming bij overdracht zou in geval van het leasen van fosfaatrechten tweemaal een korting van 10 procent opgelegd worden. De regering is van mening dat een dergelijke dubbele korting bij lease van fosfaatrechten een onevenredig zware maatregel zou vormen. Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt om die reden dat de afroming bij lease wordt beperkt tot 10 procent.

Overdracht van fosfaatrechten aan eerste-, tweede- of derdegraads bloed- of aanverwanten is tevens vrijgesteld van de afroming bij overdracht. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Geurts c.s. (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 113).

4.7.3 Generieke afroming

De reductie van rechten die nodig is om de fosfaatproductie onder het fosfaatplafond te brengen, vindt deels plaats door afroming van rechten bij overdracht, zoals beschreven in voorgaande paragraaf. Het is de verwachting van de regering dat met de afroming van fosfaatrechten bij overdracht een eerste stap gezet kan worden om de fosfaatproductie door melkvee weer in overeenstemming te brengen met het productieplafond, maar dat dit instrument niet garandeert dat Nederland tijdig zal voldoen aan de Europese verplichting die volgt uit de derogatiebeschikking. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 van deze memorie van toelichting heeft de regering zich tot doel gesteld te borgen dat de mestproductie van de Nederlandse veehouderij weer onder het niveau van 2002 wordt gebracht. Om dat te borgen voorziet het onderhavig wetsvoorstel in een voorziening om bij algemene maatregel van bestuur generiek fosfaatrechten af te romen.

Het kabinet is voornemens om per 1 juli 2017 het definitieve afromingspercentage kenbaar te maken aan de sector. Daarbij zal worden uitgegaan van de dan beschikbare meest actuele gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek over de feitelijke fosfaatproductie en van gegevens over de hoeveelheid fosfaatrechten die is afgeroomd bij overdracht van rechten sinds de inwerkingtreding van het stelsel en in dat jaar naar verwachting nog afgeroomd zal worden. De benodigde generieke korting is, naast genoemde factoren, tevens afhankelijk van de hoeveelheid fosfaatrechten die op basis van de knelgevallenvoorziening toegekend zal worden, van de mate waarin bedrijven met latente plaatsingsruimte – grondgebonden bedrijven – gecompenseerd worden voor de generieke korting (zie paragraaf 4.7.4) en het verschil tussen de forfaitair toegekende fosfaatrechten en de feitelijke fosfaatproductie, een maat voor het effect van voermaatregelen die in de melkveehouderij worden genomen.

Op basis van beschikbare gegevens wordt geschat dat minimaal een generieke korting noodzakelijk is van 4 procent op de toe te kennen fosfaatrechten om de fosfaatproductie in overeenstemming te brengen met het productieplafond. Met in acht name van genoemde factoren die van invloed kunnen zijn op de omvang van de benodigde generieke afroming is het echter de verwachting van het kabinet dat het percentage hoger zal uitvallen dan 4 procent. Het streven is het percentage niet hoger te laten zijn dan 8 procent, zoals door de Staatssecretaris van Economische Zaken toegezegd in zijn brief van 3 maart 2016.

De generieke afroming zal per 1 januari 2018 worden geëffectueerd. Melkveehouders krijgen daarmee, na het bekendmaken van het generieke afromingspercentage per 1 juli 2017, ruim de tijd om de feitelijke fosfaatproductie in 2018 in overeenstemming te brengen met de hoeveelheid fosfaatrechten waarover zij na afroming beschikken. Deze tijd maakt het voor landbouwers mogelijk om, in het geval de generieke korting niet gecompenseerd kan worden door het verwerven van extra fosfaatrechten

van andere landbouwers, via natuurlijk verloop het aantal stuks melkvee in overeenstemming te brengen met het na de generieke korting op het bedrijf rustende fosfaatrecht. Uitgaande van een gemiddelde levensduur van een melkkoe van 6 jaar dient jaarlijks circa 16 procent van de veestapel vervangen te worden. In het geval de benodigde generieke afroming uitkomt op het door de regering als streven aangegeven percentage van ten hoogste 8 procent, heeft een landbouwer in de periode tussen 1 juli 2017 – het moment van vaststelling van het generieke afromingspercentage – en 1 januari 2018 – het moment waarop de generieke afroming wordt doorgevoerd – een half jaar de tijd om via natuurlijk verloop 8 procent van zijn melkvee af te stoten. Indien een landbouwer er niet in slaagt in dit half jaar het melkvee af te stoten of fosfaatrechten te verwerven, dan kunnen in het jaar 2018 ook nog maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat het productierecht wordt overschreden. Binnen het stelsel van fosfaatrechten wordt achteraf beoordeeld of in enig jaar niet teveel is geproduceerd. Het is daardoor mogelijk om bijvoorbeeld in het eerste kwartaal van 2018 meer te produceren dan het op het bedrijf rustende fosfaatrecht, mits deze extra productie wordt gecompenseerd in de resterende kwartalen van dat kalenderjaar.

Met de generieke afroming wordt geborgd dat de totale fosfaatproductie in Nederland in 2018 in overeenstemming is met het fosfaatproductieplafond.

4.7.4 Compensatie voor grondgebonden bedrijven

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft in zijn brief van 3 maart 2016 laten weten extensieve, grondgebonden bedrijven in enige mate te zullen compenseren voor de generieke afroming van rechten die nodig is om onder het fosfaatproductieplafond te komen. Onderhavig wetsvoorstel bevat daartoe een voorziening die het mogelijk maakt om bij algemene maatregel van bestuur bedrijven die op de peildatum van 2 juli 2015 grondgebonden waren geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van de generieke afroming zoals deze is voorzien per 1 januari 2018.

Landbouwers krijgen, na het inwerkingtreden van het stelsel, van de Minister van Economische Zaken een beschikking met daarin het besluit over het aantal toegekende fosfaatrechten (zie ook paragraaf 4.4). In deze beschikking zal ook de voor het bedrijf vastgestelde latente plaatsingsruimte worden vermeld. Een bedrijf beschikt over latente plaatsingsruimte als de op basis van de peildatum van 2 juli 2015 vastgestelde forfaitaire fosfaatproductie kleiner is dan de plaatsingsruimte voor fosfaat op grond die conform de daartoe geldende bepalingen uit de Meststoffenwet bij het bedrijf in gebruik was in 2015 (de fosfaatruimte). Onderhavig wetsvoorstel introduceert daartoe in artikel I een nieuw begrip; melkveefosfaatruimte. De vaststelling van de melkveefosfaatruimte wordt gebaseerd op de plaatsingsruimte voor fosfaat van het bedrijf in 2015, het aantal gehouden stuks melkvee op 2 juli 2015 en de op de gemiddelde melkproductie per koe gebaseerde forfaitaire fosfaatexcretie en de forfaitaire fosfaatexcretie van jongvee, beide volgend uit de Meststoffenwet (bijlage D bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet).

Bedrijven met latente plaatsingsruimte zullen geheel of gedeeltelijk vrijgesteld worden van de generieke afroming die is voorzien voor 1 januari 2018. De vrijstelling kan niet hoger zijn dan de voor het bedrijf vastgestelde melkveefosfaatruimte, zoals opgenomen in de door de minister verstrekte beschikking. De regering heeft de intentie uitgesproken om bedrijven met latente plaatsingsruimte geheel te vrijwaren van de generieke korting, maar de definitieve omvang van de vrijstelling is, naast genoemde bedrijfsgebonden omvang van de melkveefosfaatruimte, afhankelijk van de benodigde generieke korting om de fosfaatproductie weer onder het productieplafond te krijgen, zoals beschreven in paragraaf 4.7.3.

Met geschetste voorziening wordt invulling gegeven aan de motie van de leden Smaling en Grashoff over het volledig compenseren van grondgebonden bedrijven voor kortingen op fosfaatrechten (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 111) en de motie van de leden Dik-Faber en Koşer Kaya over het volledig compenseren van grondgebonden melkveebedrijven met latente plaatsingsruimte voor de gehele korting (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 117), met dien verstande dat de regering niet nu de garantie kan geven dat bedrijven met latente plaatsingsruimte volledig worden gecompenseerd voor de generieke afroming omdat dit het risico met zich meebrengt dat de benodigde generieke korting hierdoor boven het toegezegde maximum van 8 procent zou uit kunnen komen.

De geschetste voorziening geeft ook invulling aan de motie van het lid Smaling cs. over een regeling voor nieuwe biologische melkveebedrijven (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 110). Genoemde motie verzoekt de regering om met een regeling te komen waardoor nieuwe biologische melkveebedrijven, uitbreidende biologische melkveebedrijven en bedrijven die omschakelen naar biologische melkveehouderij, niet gedupeerd worden door het fosfaatrechtenstelsel. Biologische bedrijven zijn grondgebonden waardoor zij, net als reguliere bedrijven met latente plaatsingsruimte, geheel of gedeeltelijk zullen worden gecompenseerd voor de generieke afroming.

4.8 Fosfaatbank

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft in zijn brief van 3 maart 2016 aangegeven voornemens te zijn om, vanaf het moment dat geborgd is dat de nationale fosfaatproductie weer onder het fosfaatproductieplafond is gekomen, fosfaatrechten die worden afgeroomd bij overdracht via een fosfaatbank weer toe te delen. De fosfaatbank zal worden beheerd door RVO.nl. De fosfaatbank zal aan bedrijven ontheffing verlenen van het verbod om fosfaat met melkvee te produceren, waarbij de omvang van de te verlenen ontheffingen nooit groter kan zijn dan de hoeveelheid fosfaatrechten die in de fosfaatbank wordt beheerd, uitgedrukt in kilogrammen fosfaat.

Ontheffingen zullen bedrijfsgebonden en niet overdraagbaar worden. Aan ontheffingen worden nadere voorwaarden verbonden, die gerelateerd zijn aan milieu- of maatschappelijke doelen. Hierdoor wordt via de fosfaatbank bijgedragen aan de gewenste ontwikkelrichting voor de melkveehouderij. Ontheffingen zullen worden verleend ter bevordering van de grondgebondenheid, ter bevordering van duurzaamheid en dierenwelzijn of het stimuleren van jonge landbouwers in Nederland. Voor het kunnen aanvragen van ontheffingen zal een regeling ontheffing fosfaatrechten Meststoffenwet worden opengesteld. Bij het verlenen van ontheffingen wordt voorrang gegeven aan ondernemers die aan alle voorwaarden voldoen.

4.9 Generieke afroming varkens- en pluimveerechten

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft, in reactie op een schriftelijke vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie over de consequenties die het kabinet mogelijk verbindt aan een overschrijding van het sectorplafond in de varkens- respectievelijk de pluimveehouderij, aangegeven sturing op de fosfaatproductie in de varkens- en pluimveehouderij van belang te achten als waarborg van het nationale mestproductieplafond (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 109). De Meststoffenwet voorziet op dit moment uitsluitend in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur varkens- en pluimveerechten af te romen bij overdacht, tot een maximum van 25 procent (artikel 32, eerste en tweede lid). Op het moment dat sprake is van een overschrijding van het nationale mestproductieplafond en in geval deze overschrijding (mede) wordt veroorzaakt door de varkens- en/of de pluimveehouderij, dan volstaat een afroming bij overdracht van productierechten niet om te waarborgen dat de nationale fosfaatproductie op een korte termijn weer onder het productieplafond komt. Om tijdige en adequate sturing mogelijk te maken is in onderhavig wetsvoorstel daarom een voorziening opgenomen die een generieke afroming van varkensrechten en pluimveerechten mogelijk maakt bij algemene maatregel van bestuur (artikel 33b, eerste lid).

4.10 Omzetting van productierechten

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft, in reactie op een schriftelijke vraag van de leden van de fractie van de Socialistische Partij over een voorstel om melkveehouders de mogelijkheid te bieden via een eenmalig opkoop van varkensrechten een eventueel tekort aan fosfaatrechten te laten aanvullen, toegezegd een voorziening op te zullen nemen in het wetsvoorstel die een uitwisseling tussen varkens-, pluimvee- en fosfaatrechten bij algemene maatregel van bestuur mogelijk maakt (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nr. 109). Met het voorgestelde artikel 33b, eerste lid, in onderhavig wetsvoorstel is hier invulling aan gegeven. Of ook daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt van deze voorziening hangt onder meer af van de uitkomst van de gesprekken in de 'Regiegroep vitale varkenshouderij' over het actieplan om de varkensketen toekomstbestendig te maken.

In het geval er gebruik gemaakt wordt van deze voorziening zullen bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval voorwaarden gesteld worden aan de omzetting van varkens-, pluimvee- en fosfaatrechten die zien op de omrekening van varkenseenheden, pluimvee-eenheden en kilogrammen fosfaatrecht voor melkvee, rekening houdend met de belasting van de onderscheiden mestsoorten voor de verschillende milieucompartimenten.

4.11 Expiratiedatum

Het is de ambitie van het kabinet om het stelsel van fosfaatrechten voor melkvee niet langer van kracht te laten zijn dan strikt noodzakelijk is om aan de doelstelling te voldoen. Doel is het borgen van het mestproductieplafond. Zoals de Staatssecretaris van Economische Zaken in zijn brief van 3 maart 2016 heeft aangegeven is zijn inzet voor de gesprekken met de Europese Commissie er op gericht om voor de periode van het zesde actieprogramma (2018–2021) een verlenging van de bestaande derogatie voor graasdiermest te realiseren. Daarnaast is de inzet er op gericht om het fosfaatproductieplafond, zoals dit thans als voorwaarde aan de derogatie is verbonden, te laten vervallen. Per 1 januari 2014 is het stelsel van verplichte mestverwerking van kracht, waarmee wordt geborgd dat de mest die niet verantwoord kan worden aangewend binnen Nederland, ook daadwerkelijk buiten de Nederlandse landbouw wordt gebracht. Het kabinet is voornemens vanaf 2017 de mestverwerkings-

percentages op een zodanig niveau vast te stellen dat daadwerkelijk sprake is van evenwicht op de Nederlandse mestmarkt. Op het moment dat is aangetoond dat het nationale fosfaatoverschot geen extra milieurisico met zich meebrengt, is een absolute begrenzing van de nationale mestproductie niet langer noodzakelijk en vervalt ook de noodzaak voor een mestproductieplafond in de derogatiebeschikking. Op dat moment vervalt ook de noodzaak van directe sturing op de productie van dierlijke mest en daarmee de noodzaak voor het stelsel van fosfaatrechten voor melkvee. Op welk moment dit zal zijn is nu nog niet te voorzien. Daarom is nu ook niet voorzien in een concrete datum waarop het stelsel van fosfaatrechten mogelijk kan vervallen.

Er is overwogen een einddatum op te nemen. Dit zou betekenen dat op de investering in fosfaatrechten kan worden afgeschreven en daarmee in aftrek komt bij het bepalen van de fiscale winst. Voor een einddatum is uiteindelijk niet gekozen. Daarvoor zijn twee argumenten. Ten eerste heeft aftrekbaarheid van investeringen een prijsopdrijvend effect. Immers, door aftrekbaarheid worden de jaarlijkse kosten die gemoeid zijn met een investering in fosfaatrechten verlaagd. Daardoor kan voor een gelijkblijvende verdienmogelijkheid een hogere investering in fosfaatrechten worden gedaan. Dat kan ertoe leiden dat voor uitbreiding van een bedrijf hogere investeringen moeten worden gedaan. De financierbaarheid van investeringen wordt daardoor naar verwachting moeilijker omdat een grotere financiering nodig is. Dat benadeelt bedrijven die willen uitbreiden.

Ten tweede is het op dit moment niet mogelijk om met zekerheid een einddatum te benoemen. Immers, zolang Nederland niet heeft aangetoond dat het nationale fosfaatoverschot geen milieurisico betekent en zolang de Europese Commissie vasthoudt aan een productieplafond voor fosfaat in Nederland, zal regulering van de fosfaatproductie noodzakelijk zijn. Maar ook indien in de toekomst Europese regelgeving op andere wijze regulering van de fosfaatproductie vereist, kan het stelsel nodig zijn. Het stelsel wordt dan ook geïntroduceerd voor op dit moment nog onbepaalde tijd.

Hoofdstuk 5 Bedrijfs- en milieueffecten

5.1 Bedrijfseffecten

De maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel hebben gevolgen voor verschillende groepen bedrijven. In de eerste plaats alle landbouwbedrijven waar op 2 juli 2015 melkvee werd gehouden. Zij ontvangen, indien op het moment van de inwerkingtreding van het stelsel nog steeds een bedrijf in de zin van de Meststoffenwet wordt gevoerd, van de Minister van Economische Zaken een beschikking over het voor hun bedrijf vastgestelde fosfaatrecht. Op basis van cijfers van RVO.nl gaat het om ongeveer 26.000 bedrijven. Het aantal landbouwbedrijven dat vanaf 1 januari 2017 te maken krijgt met de verplichtingen die volgen uit onderhavig wetsvoorstel is afhankelijk van een aantal factoren.

In de eerste plaats dienen bedrijven met melkvee die op het moment van de inwerkingtreding van het stelsel meer fosfaat met melkvee produceren dan het op hun bedrijf rustende productierecht – zoals vastgelegd in de beschikking – in dat kalenderjaar ofwel het op het bedrijf rustende productierecht in overeenstemming te brengen met de fosfaatproductie met melkvee door het verwerven van extra fosfaatrechten, ofwel de fosfaatproductie in overeenstemming te brengen met het op het bedrijf rustende productierecht door minder melkvee te houden. De keuze is hierbij aan de landbouwer zelf, waarbij één van de bepalende factoren de marktprijs voor het verwerven van extra fosfaatrechten zal zijn. Niet valt uit te sluiten dat in de periode na inwerkingtreding van het stelsel er schaarste aan fosfaatrechten zal bestaan, wat een prijsopdrijvend effect kan hebben. Deze schaarste is het gevolg van het gegeven dat in de periode na de aankondiging van het stelsel van fosfaatrechten op 2 juli 2015 er nog een groei heeft plaatsgevonden van het aantal stuks melkvee. Deze groei na 2 juli 2015 wordt niet gehonoreerd met toekenning van fosfaatrechten. Bij het van kracht worden van het stelsel zullen er bedrijven met melkvee zijn waarbij het aantal stuks melkvee en de daaraan verbonden jaarlijkse fosfaatproductie hoger ligt dan het op basis van de peildatum toegekende productierecht. Deze categorie landbouwers zal na inwerkingtreding van het stelsel voor een aanvankelijk grote vraag naar fosfaatrechten zorgen.

Of en hoeveel bedrijven met melkvee te maken krijgen met de verplichtingen uit onderhavig wetsvoorstel is in de tweede plaats afhankelijk van de mate waarin landbouwers voornemens zijn de fosfaatproductie door melkvee na de inwerkingtreding van het stelsel te doen laten toenemen. Landbouwers die hun fosfaatproductie wensen uit te breiden dienen hiertoe het op hun bedrijf rustende productierecht uit te breiden door het op de vrije markt verwerven van fosfaatrechten. Voor het aanbod aan fosfaatrechten is vooral bepalend hoeveel landbouwers stoppen met het houden van melkvee. De verwachting is dat de autonome afname van het aantal melkveebedrijven in de komende jaren gelijke tred zal houden met eerdere jaren. De verwachting is wel dat, in de periode tussen de aankondiging van het stelsel van fosfaatrechten en de inwerkingtreding, landbouwers de beëindiging van hun bedrijf hebben uitgesteld om op die wijze het aan hun bedrijf toe te kennen productierecht nog ten gelde te kunnen maken. Dit kan resulteren in een meer dan gemiddeld aantal landbouwers dat stopt in

het eerste jaar na inwerkingtreding en mogelijk een extra aanbod aan fosfaatrechten op de markt in de periode na inwerkingtreding, waarmee de hierboven beschreven verwachting, dat er in het eerste jaar na inwerkingtreding extra vraag naar fosfaatrechten zal zijn, deels zou kunnen ondervangen.

Zoals beschreven in paragraaf 4.7.2 wordt bij iedere overdracht van fosfaatrechten 10 procent van deze rechten afgeroomd. Landbouwers die de fosfaatproductie met melkvee op hun bedrijf wensen uit te breiden door extra fosfaatrechten te verwerven zullen ter dekking van deze productiegroei daarmee extra fosfaatrechten moeten verwerven om deze afroming te compenseren. Overdracht van fosfaatrechten aan eerste-, tweede- of derdegraads bloed- of aanverwanten wordt vrijgesteld van de afroming bij overdracht.

Een derde bepalende factor voor het aantal bedrijven en de mate waarin bedrijven effect ondervinden van onderhavig wetsvoorstel is de benodigde omvang van de generieke korting, zoals beschreven in paragraaf 4.7.3 van deze memorie van toelichting, in combinatie met het voornemen van de Staatssecretaris van Economische Zaken om bedrijven met latente plaatsingsruimte zoveel als mogelijk te vrijwaren van deze generieke korting. Indien de voor het borgen van het productieplafond benodigde generieke korting op niet-grondgebonden bedrijven met melkvee niet hoger hoeft te zijn dan 8 procent, dan zullen bedrijven met latente plaatsingsruimte volledig worden ontzien. In dat geval ondervinden uitsluitend bedrijven die, op basis van hun melkveestapel op 2 juli 2015 en de plaatsingsruimte op hun bedrijf in 2015, niet grondgebonden waren effect van de generieke afroming. In het geval de benodigde generieke korting op niet-grondgebonden bedrijven met melkvee hoger dan 8 procent dient te zijn om het productieplafond te kunnen borgen, dan zullen bedrijven met latente plaatsingsruimte ook bij moeten dragen aan de generieke afroming. Bedrijven met latente plaatsingsruimte zullen dan slechts ten dele vrijgesteld worden van de generieke afroming. In dat geval ondervinden alle bedrijven met melkvee effect van de generieke afroming, waarbij het effect voor bedrijven met latente plaatsingsruimte kleiner zal zijn dan het effect voor niet-grondgebonden bedrijven.

5.2 Regeldruk

5.2.1 Administratieve lasten

Op basis van de hoofdlijnen van het stelsel, zoals uiteengezet in de hoofdstukken 3, 4 en 5 van deze toelichting, wordt in deze paragraaf een inschatting gegeven van de administratieve lasten, voortvloeiend uit dit wetsvoorstel[4].

De maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel zijn gericht op circa 26.000 landbouwbedrijven. Van deze landbouwbedrijven worden administratieve handelingen gevraagd. De daaruit voortvloeiende administratieve lasten kunnen per bedrijf verschillen, afhankelijk van de mate waarin landbouwers onder andere gebruik maken van de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze bij de vooraankondiging door RVO.nl van de berekening van het aantal toe te kennen fosfaatrechten, of bezwaar- en beroep aangetekend wordt tegen de beschikking en of in enig jaar een verzoek tot registratie van overdracht van fosfaatrechten bij RVO.nl wordt gedaan.

De uit dit wetsvoorstel voortvloeiende administratieve lasten hebben bijna uitsluitend betrekking op het vaststellen van het fosfaatrecht en zijn daarmee eenmalig. Deze eenmalige administratieve lasten worden in tabel 8 opgesomd en toegeschreven aan het kalenderjaar 2017, waarbij opgemerkt dient te worden dat de administratieve handelingen die zien op de vooraankondiging van de berekening van het productierechten en de latente ruimte zien op het jaar 2016.

Tabel 8: Eenmalige administratieve lasten (2016/2017)

Verplichting/betrokken landbouwer	Uitgangspunten	Administratieve last
Ontvangst en controle op vooraankondiging berekening productierecht en latente ruimte (dit is inclusief oriëntatie op de verplichting die volgen uit het stelsel van fosfaatrechten)	26.000 bedrijven * 1,5 uur * € 37,00	€ 1.443.000,–
Reactie op vooraankondiging berekening productierecht en latente ruimte	5.200 * 1 * € 37,00 + 5.200 * 1 * € 60,00	€ 504.400,–
Ontvangst en controle beschikking productierechten en latente ruimte	26.000 bedrijven * 0,5 uur * € 37,00	€ 481.000,–

[4] Onder administratieve lasten worden verstaan de kosten die bedrijven moeten maken om te kunnen voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Bij de berekeningen is een uurtarief gehanteerd van € 37,00 voor administratieve handelingen die uitgevoerd worden door de landbouwer zelf. Voor administratieve handelingen door derden (adviseur, advocaat, accountant) wordt een uurtarief gehanteerd van € 60,00.

Verplichting/betrokken landbouwer	Uitgangspunten	Administratieve last
Bezwaar tegen beschikking	5.200 * 1 * € 37,00 + 5.200 * 2 * € 60,00	€ 816.400,–
Ontvangst en controle besluit op bezwaar	5.200 * 0,5 * € 37,00	€ 96.200,–
Beroep tegen beschikking	260 * 4 * € 37,00 + 260 * 8 * € 60,00	€ 163.280,–
Knelgevallenvoorziening (aanmelding, ontvangst en controle beschikking, bezwaar en beroep)		€ 76.900,–
Totaal		**€ 3.581.180,–**

De overige uit dit wetsvoorstel voortvloeiende administratieve lasten hebben betrekking op de verantwoording door landbouwers of aan de verplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortvloeien is voldaan. De administratieve lasten voor de jaren 2017 en verder zijn in tabel 9 opgenomen. Het gaat bij de jaarlijkse administratieve om de kosten die gemaakt moeten worden voor de verplichte registratie van een overdracht bij RVO.nl.

Tabel 9 Structurele administratieve lasten

Verplichting/betrokken landbouwer	Uitgangspunten	Administratieve last
Indienen van een verzoek tot overdracht van fosfaatrechten	2.600 * 1 * € 37,00	€ 192.400,–
Controleren beschikking van overdracht	2.600 * 0,5 * € 37,00	€ 96.200,–
Bezwaar maken tegen overschrijving rechten	26 * 1,5 * € 37,00 + 26 * 2 * € 60,00	€ 4.563,–
Beroep instellen tegen definitieve overschrijving rechten	13 * 4,5 * € 37,00 + 13 * 8 * € 60,00	€ 8.405,–
Totaal		**€ 301.568,–**

5.2.2 Nalevingskosten

Nalevingskosten zijn de kosten die bedrijven moeten maken om te voldoen aan inhoudelijke eisen uit wet- en regelgeving. Aan dit wetsvoorstel zijn nalevingskosten verbonden die voortvloeien uit de overdracht van fosfaatrechten.

Met de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel creëert de overheid een markt voor handel in fosfaatrechten. Binnen deze markt leidt de aankoop van fosfaatrechten enerzijds tot kosten voor de aankopende partij en anderzijds leidt de verkoop van fosfaatrechten tot inkomsten voor de verkopende partij. Op het niveau van het stelsel treedt hierdoor geen verlies aan kapitaal op. Door de verplichte afroming bij overdracht van fosfaatrechten wordt echter kapitaal aan de markt onttrokken, wat gedragen wordt door de aankopende partij. Als een landbouwer de fosfaatproductie op zijn bedrijf bijvoorbeeld met 400 kilogram wil uitbreiden (overeenkomend met ongeveer 10 melkkoeien), dan dient voor 445 kilogram fosfaatrechten te worden verworven om na de afroming van 10% van de overgedragen fosfaatrechten de stijging van de fosfaatproductie te kunnen verantwoorden. De afroming bij overdracht resulteert daarmee, vanaf het moment van inwerkingtreding, in jaarlijkse structurele nalevingskosten.

Bedrijven die na de peildatum van 2 juli 2015 de fosfaatproductie op hun bedrijven hebben laten toenemen hebben dit gedaan in de wetenschap dat zij voor deze toename geen fosfaatrechten toegekend krijgen. Het gegeven dat bedrijven na inwerkingtreding van het stelsel inspanningen dienen te verrichten om hun fosfaatproductie in overeenstemming te brengen met de aan het bedrijf toegekende fosfaatrechten betreft in feite een ondernemersrisico en is daarmee geen direct gevolg van het wetsvoorstel, maar van door de landbouwer gemaakte keuzes.

Vergeleken met een situatie zonder invoering van een fosfaatrechtenstelsel moet een melkveehouder echter wel inspanningen leveren om fosfaatrechten te verwerven of melkvee te verkopen. Dit zijn eenmalige nalevingskosten. Vooralsnog is niet goed in te schatten hoeveel melkveehouders – die tussen 2 juli 2015 en de inwerkingtreding van het stelsel per 1 januari 2017 hun fosfaatproductie met melkvee hebben doen toenemen – daadwerkelijk extra fosfaatrechten aan zullen kopen of gedwongen minder melkvee zullen gaan houden. De hoogte van deze eenmalige nalevingskosten kan nu dus nog niet goed in kaart worden gebracht. De Minister van Economische Zaken zal deze eenmalige nalevingskosten in het eerste jaar na inwerkingtreding monitoren en hierover rapporteren.

Voor de berekening van de structurele inhoudelijke nalevingskosten zijn een aantal aannames gedaan, mede gebaseerd op registraties bij RVO.nl van bijvoorbeeld het aantal geregistreerde bedrijven met melkvee, het aantal bedrijfsoverdrachten in het verleden en het aandeel bedrijfsoverdrachten binnen eerste, tweede en derde graads bloed- en aanverwanten.

Jaarlijks vindt bij circa 10 procent van de landbouwbedrijven een vorm van bedrijfsoverdracht plaats.

Circa 2 procent van deze bedrijfsoverdrachten betreft een stoppend bedrijf. In het geval van stoppende bedrijven is er sprake van overdracht van fosfaatrechten zonder dat daarbij een bedrijfsoverdracht plaatsvindt. Op basis van gegevens over overdracht van melkquota in het verleden wordt de jaarlijkse handel in 'losse' fosfaatrechten – handel waarbij geen sprake is van een bedrijfsoverdracht – ingeschat op 3 procent van het totaal aan fosfaatrechten dat op bedrijven met melkvee rust. Naast deze 'losse' handel vinden er ook bedrijfsoverdrachten plaats waarbij de op een bedrijf rustende fosfaatrechten eveneens overgedragen worden. Op basis van een analyse door RVO.nl wordt het aantal bedrijfsoverdrachten ingeschat op iets meer dan 2.000 per jaar. Uit deze analyse is gebleken dat er in circa 80 procent van de gevallen sprake is van een bedrijfsoverdracht aan een bloed- of aanverwant van de eerste, tweede of derde graad. In die gevallen is de overdracht van fosfaatrechten op basis van de motie Geurts c.s. vrijgesteld van de afroming van 10 procent (zie paragraaf 4.7.2). Dit betekent dat jaarlijks bij ruim 400 bedrijfsoverdrachten er sprake zal zijn van een afroming van de overgedragen fosfaatrechten. Om het aantal fosfaatrechten te bepalen dat daarbij overgedragen zal worden en om de nalevingskosten in te kunnen schatten die hiermee gemoeid zijn, is in de berekening uitgegaan van de gemiddelde veebezetting op een melkveebedrijf.

De prijs die door landbouwers betaald wordt voor de aankoop van een fosfaatrecht wordt bepaald door de markt, door vraag en aanbod. Uitgaande van de gemiddelde prijs die in de periode tussen 2002–2010 werd betaald voor melkquotum is de verwachting dat de prijs voor een fosfaatrecht uitkomt op – afgerond – € 100,–[5]. In tabel 10 zijn de structurele nalevingskosten opgenomen.

Tabel 10 Structurele nalevingskosten

Verplichting/betrokken landbouwer	Uitgangspunten	Nalevingskosten
Afroming bij overdracht van fosfaatrechten	2.655.000 (overgedragen fosfaatrechten) * 10% (afroming) * € 100,–	€ 26.550.000,–
Afroming van fosfaatrechten bij bedrijfsoverdrachten	1.600.000 (overgedragen fosfaatrechten) * 10% (afroming) * € 100,–	€ 16.000.000,–
Totaal		**€ 42.550.000,–**

Om de productie in 2018 weer terug te brengen onder het voorgeschreven mestproductieplafond wordt een generieke afroming voorzien van tussen de 4% en 8%. Deze generieke afroming zal per algemene maatregel van bestuur geëffectueerd worden per 1 januari 2018 en leidt tot eenmalige nalevingskosten. Deze eenmalige nalevingskosten zullen met de nota van toelichting bij de voorziene algemene maatregel van bestuur in beeld gebracht worden.

5.3 Bedrijfseconomische effecten

Bedrijven met melkvee krijgen vanaf de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel om niet fosfaatrechten toegekend op basis van de peildatum van 2 juli 2015. Deze toekenning van fosfaatrechten maakt dat melkveebedrijven die deze rechten krijgen toebedeeld een extra (boekhoudkundige) waarde krijgen. Deze waarde wordt bepaald door de prijs waarvoor rechten kunnen worden verkocht. Afhankelijk van de omvang van het bedrijf en de marktwaarde van de fosfaatrechten die op het bedrijf rusten, zorgt de invoering van dit stelsel voor een aanzienlijke verhoging van de vermogenspositie van melkveebedrijven.

Het aanschaffen van fosfaatrechten kan leiden tot het afnemen van de solvabiliteit van het bedrijf. Dit kan bij bedrijven met een ongunstige uitgangspositie een rol gaan spelen in de financiering.

Het stelsel van fosfaatrechten kan een effect hebben op de kostprijs. Bedrijven die hun productie wensen uit te breiden dienen hiertoe de benodigde fosfaatrechten aan te schaffen. De prijs waartegen fosfaatrechten aangeschaft worden zijn bepalend voor het effect op de kostprijs. Het is de verwachting dat, na een aanvankelijke piek in de vraagprijs in de periode vlak na inwerkingtreding van het stelsel, de prijs voor fosfaatrechten zich zal stabiliseren op een niveau dat overeenkomt met de prijs waarvoor – omgerekend van kilogrammen vet naar kilogrammen fosfaat – melkquota werden verhandeld.

5.4 Milieueffecten

Het stelsel van fosfaatrechten verantwoorde groei van de melkveehouderij heeft tot doel het zodanig

[5] Bij een gemiddelde prijs voor melkquota van € 15,– per kg vet, een gemiddelde melkproductie per koe van 8.500 kg en een gemiddeld vetpercentage van 4,34% moest in de periode 2002-2010 € 5.500,– per melkkoe betaald worden voor de aanschaf van melkquotum. De gemiddelde fosfaatproductie per koe + bijbehorend jongvee bedraagt ongeveer 53 kg, uitgaande van een veebezetting met 35% jongvee. De prijs per (kilogram) fosfaatrecht komt daarmee (afgerond) op € 100,–.

reguleren van de fosfaatproductie dat geborgd wordt dat de nationale fosfaatproductie beneden het fosfaatproductieplafond wordt gebracht (zie ook paragraaf 4.1). Door het reguleren van de totale fosfaatproductie door melkvee wordt bijgedragen aan het verlichten van de druk op de mestmarkt, waardoor het stelsel bijdraagt aan de werking van het stelsel van gebruiksnormen. De milieueffecten van de maatregelen in dit wetsvoorstel zijn daarmee veelal indirect van aard. Het stelsel is ondersteunend aan de directe regulering van de milieubelasting middels het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften uit de Meststoffenwet.

Hoofdstuk 6 Uitvoering en handhaving

6.1 Uitvoering

Het stelsel van fosfaatrechten kent in de uitvoering grote overeenkomsten met het bestaande stelsel van varkens- en pluimveerechten. De uitvoering van het stelsel van fosfaatrechten voor melkvee zal geschieden door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). RVO.nl is ook belast met de uitvoering van andere onderdelen van de mestwetgeving, waaronder het stelsel van gebruiksnormen en gebruiksvoorschriften, het stelsel van productierechten voor varkens en pluimvee, het stelsel van verplichte mestverwerking en het stelsel van verantwoorde en grondgebonden groei melkveehouderij. Gelet op de bij RVO.nl aanwezige expertise, de daar al plaatsvindende registratie van bedrijfsgegevens, de diverse dwarsverbanden tussen de verschillende stelsels en de mogelijkheid om bij bestaande computerprogrammatuur aan te sluiten, ligt uitvoering van onderhavig nieuwe stelsel door RVO.nl voor de hand.

Het stelsel van fosfaatrechten voor melkvee bestaat feitelijk uit een aantal – goed vast te stellen – grootheden die voor de uitvoering en handhaving relevant zijn:
- het (gemiddeld) aantal op het bedrijf gehouden stuks melkvee;
- de forfaitaire fosfaatproductie door melkvee;
- het feitelijke houderschap; en
- het ten name van het bedrijf geregistreerde fosfaatrecht.

De taak van RVO.nl zal voornamelijk bestaan uit het initieel toekennen van het fosfaatrecht en de voor het bedrijf geldende melkveefosfaatruimte, registratie van het op de bedrijven rustende fosfaatrecht, informatievoorziening aan bedrijven, toetsing en registratie van kennisgevingen van overgang van fosfaatrechten, afroming bij overdracht alsmede de generieke afroming.

Daarnaast zal aan RVO.nl de taak toebedeeld worden om, in samenspraak met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteiten (NVWA), via analyse en selectie bedrijven te selecteren voor verdere fysieke inspectie op voldoening aan de met onderhavig wetsvoorstel te introduceren verplichting, met name als het gaat om de jaarlijkse fosfaatproductie door melkvee en het op het bedrijf rustende fosfaatrecht.

De voor RVO.nl uit dit wetsvoorstel voortvloeiende eenmalige lasten betreffen aanpassing van de computerprogrammatuur, het uitdoen en afhandelen van de vooraankondiging en beschikking en de communicatie over de gevolgen van de wetswijziging voor de betrokken bedrijven. De met de uitvoering en implementatie samenhangende eenmalige lasten worden geschat op € 4,5 miljoen voor de jaren 2016 en 2017. De structurele lasten worden geschat op € 2 miljoen per jaar vanaf 2018.

6.2 Handhaving

Het toezicht op de naleving van de verplichtingen die volgen uit onderhavig wetsvoorstel zal – zoals nu ook het geval is voor reeds bestaande verplichtingen uit de Meststoffenwet – geschieden door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De NVWA is daarvoor op grond van artikel 47 van de Meststoffenwet bevoegd. De NVWA is ook belast met de opsporing van strafbare feiten. De handhaving van de verplichtingen die met onderhavig wetsvoorstel aan de Meststoffenwet worden toegevoegd zullen fysiek moeten gebeuren door de NVWA. Voor bedrijven met melkvee zullen de kosten voor handhaving in geval van een fysieke controle iets toenemen doordat de controle op de verplichtingen uit onderhavig wetsvoorstel bij de al bestaande controles op van toepassing zijnde verplichtingen uit de Meststoffenwet komt.

De inzet van de NVWA zal vooral gericht zijn op de controle of de productie van dierlijke meststoffen door melkvee op een bedrijf niet groter is dan het op het bedrijf rustende fosfaatrecht. De inzet van de controlecapaciteit zal gebeuren op basis van een risicobenadering.

De voor de NVWA uit dit wetsvoorstel voortvloeiende eenmalige lasten betreffen aanpassing van de computerprogrammatuur, controle op de voor de vaststelling van het fosfaatrecht en de latente ruimte plaatsingsruimte relevante kengetallen en het opleiden van inspecteurs. De met de controle en



handhaving samenhangende eenmalige lasten worden geschat op € 0,3 miljoen. De structurele lasten worden geschat op € 1,2 miljoen per jaar.

6.3 Strafrechtelijke handhaving versus bestuurlijke handhaving

Gekozen is voor strafrechtelijke handhaving van het stelsel van fosfaatrechten via de Wet op de economische delicten (Wed). Dat spoort met het handhavingsregime dat reeds voor de varkens- en pluimveerechten bestaat. Ook voor de zwaarte van de strafrechtelijke sancties is daarmee één lijn getrokken. Voor de handhaving bij het overtreden van een eventueel door de Minister van Economische Zaken opgelegd dagplafond is gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving. Ook in dit geval is aangesloten bij de praktijk zoals die reeds bij varkens- en pluimveerechten bestaat. In dit verband wordt ook gewezen op artikel 49 van de Meststoffenwet dat reeds regelt dat de Minister van Economische Zaken bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van bij of krachtens de Meststoffenwet gestelde verplichtingen.

6.4 Gevolgen voor de magistratuur

Een eerste inschatting is dat de introductie van fosfaatrechten zal leiden tot een incidentele toename van de werkbelasting van de zittende magistratuur. Gegeven de belangen die spelen rondom de toewijzing van het aantal fosfaatrechten is hierboven reeds aangegeven dat 260 beroepschriften worden verwacht. Terugkerende zaken kunnen voorvloeien uit bezwaar- en beroepschriften in het kader van de regels ter zake van de overgang van het fosfaatrecht: registratie van de kennisgeving van overgang van het recht, de weigering van zodanige registratie en de doorhaling van de registratie. De voorlopige verwachting is echter dat het aantal beroepschriften dat hier het gevolg van is zeer beperkt zal zijn. Aan de Raad voor de rechtspraak zal zo spoedig mogelijk formeel advies worden gevraagd over dit wetsvoorstel, inclusief de door de Raad verwachte werklasteffecten van dit wetsvoorstel. Indien blijkt dat de introductie van fosfaatrechten leidt tot een claim op de capaciteit van de rechterlijke macht dan zal hiervoor compensatie worden geboden vanuit de begroting van het Ministerie van Economische Zaken.

Voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving is het fosfaatrecht vergelijkbaar met de reeds bestaande productierechten voor varkens en pluimvee. Hoewel de maatregel op redelijk draagvlak binnen de sector kan rekenen zal naleving op korte en middellange termijn niet vanzelfsprekend zijn. Dit wordt vooral veroorzaakt door de verwachting dat een generieke korting zal moeten worden doorgevoerd om het mestproductieplafond te kunnen borgen.

Hoofdstuk 7 Juridisch Kader

7.1 Europeesrechtelijke aspecten

7.1.1 Inleiding

Eén van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie is het tot stand brengen van een interne markt, gericht op een duurzame ontwikkeling van Europa op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang en van een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu (artikel 3, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)). Binnen de interne markt is het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal gewaarborgd (art. 26, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)).

7.1.2 Gemeenschappelijke marktordening

Voor de landbouw en de visserij bepaalt de Europese Unie (EU) een gemeenschappelijk beleid en voert dat uit (art. 38 VWEU). Dat beleid heeft ten doel:
a. de productiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproductie als een optimaal gebruik van de productiefactoren, met name de arbeidskrachten, te verzekeren;
b. aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren (...);
c. de markten te stabiliseren;
d. de voorziening veilig te stellen;
e. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren. (art. 39, eerste lid, VWEU).

In het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid zijn met het oog op deze doelstellingen vanaf het begin van de zestiger jaren van de vorige eeuw voor nagenoeg alle basis- en verwerkte producten van de landbouw gemeenschappelijke ordeningen der markten ingesteld. De gemeen-

schappelijke marktordening is vandaag de dag geregeld in Verordening 1308/2013/EU. Bij genoemde Verordening is onder meer een gemeenschappelijke marktordening ingesteld voor rundvlees, melk en zuivelproducten.

Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie impliceert het bestaan van een gemeenschappelijke marktordening dat de lidstaten ten aanzien van onderwerpen die door de gemeenschappelijke marktordening zijn geregeld, geen nationale maatregelen mogen treffen die de strekking hebben daarvan af te wijken of daaraan afbreuk te doen. Nationale maatregelen echter die strekken tot andere doelstellingen dan die van de gemeenschappelijke marktordening kunnen, zelfs indien zij gevolgen hebben voor de goede werking van die ordening, verenigbaar worden geacht met het recht van de Europese Unie. Dat geldt in het bijzonder voor de onderhavige situatie waarbij de genomen maatregelen het gevolg zijn van de plicht uit de Nitraatrichtlijn om water te beschermen tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Zoals reeds is toegelicht in hoofdstuk 1 is Nederland krachtens deze richtlijn en meer in het bijzonder krachtens de uit hoofde van deze richtlijn afgegeven derogatiebeschikking, gehouden aanvullende maatregelen te treffen. Het gaat hierbij om een noodzakelijke maatregel, omdat het voorkomt dat de overschrijding van het nationale mestproductieplafond toeneemt en Nederland in staat stelt de mestproductie weer onder het gestelde plafond te brengen. Gesteld kan evenwel worden dat de voorziene maatregel gevolgen heeft voor de omvang en kosten van de productie van dierlijke producten binnen de melkveehouderij in Nederland. Dit zal vooral gelden voor landbouwers die een bedrijf starten of een bestaand bedrijf willen uitbreiden. Dit is echter een prijs die in het licht van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn verdedigbaar wordt geacht.

De werking van de marktordening mag door de nationale maatregel niet worden gefrustreerd. Het gaat bij de effecten van de maatregel niet alleen om de gevolgen voor de prijzen en de werking van de instrumenten van de marktordening, maar ook om de verhouding tot de aan de marktordening ten grondslag liggende beginselen. De introductie van fosfaatrechten levert geen inbreuk op concrete bepalingen van de genoemde marktordeningsverordening. Voor reële effecten op de prijzen behoeft bij de voorgestelde maatregel ook niet te worden gevreesd. De maatregel behelst niet meer dan een bevriezing van de melkveestapel op nationaal niveau. Ook de werking van de instrumenten van de marktordening – de regeling van het handelsverkeer met derde landen – wordt niet door deze maatregel geraakt of gefrustreerd.

Op het punt van het beginsel van de ‘vrije toegang tot de markt’ of ‘vrijheid van vestiging’ zijn effecten niet uit te sluiten. Van wezenlijke belemmeringen is evenwel geen sprake. Deze zouden bovendien in ieder geval hun rechtvaardiging vinden in de zogenoemde ‘rule of reason’, zoals deze door het Hof van Justitie onder meer tot uitdrukking is gebracht in de zaak Gebhard (HvJ zaak 55/94, Jur. 1995, blz. 4165). De onderhavige maatregel voldoet aan de drie criteria van de rule of reason. Ten eerste is de maatregel niet discriminatoir van aard: al het melkvee in Nederland, ongeacht herkomst of nationaliteit van de houder ervan, valt op gelijke wijze onder het productieplafond dat met de fosfaatrechten wordt geïntroduceerd alsmede onder de beperkingen voor de overgang van fosfaatrechten naar andere bedrijven; de Nederlandse markt wordt niet bevoordeeld ten opzichte van die van andere lidstaten. Ten tweede worden de maatregelen gerechtvaardigd vanuit dwingende redenen van algemeen belang. De maatregel is geschikt, noodzakelijk en proportioneel voor de verwezenlijking van de beoogde doelstellingen. De maatregel voorkomt een verergering van de problematiek van het overschrijden van het nationale fosfaatproductieplafond die het gevolg zou zijn van het achterwege blijven van de introductie van fosfaatrechten. De maatregel is ook niet disproportioneel in het licht van de reeds voor de andere sectoren getroffen maatregelen. Voor de varkens- en pluimveehouders bestaan al productierechten. Tot slotte zijn de gevolgen voor de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling en nieuwvestiging beperkt, door verhandeling toe te staan.

De conclusie is dan ook dat de introductie van fosfaatrechten niet in strijd komt met de gemeenschappelijke marktordening. Artikel 38, tweede lid, VWEU, bepaalt dat de overige regels voor de instelling en de werking van de interne markt van toepassing zijn op landbouwproducten, tenzij in de artikelen 39 tot en met 44 anders is bepaald. Hierna wordt daarom ingegaan op belangrijke beginselen van de interne markt.

7.1.3 Vrij verkeer van goederen en het vrij verkeer van diensten

Met de beginselen van de interne markt en binnen dat kader de gemeenschappelijke marktordening zijn onverenigbaar nationale bepalingen of praktijken die het vrij handelsverkeer kunnen beperken of verhinderen. Artikel 34 en artikel 35 van het VWEU bepalen dat kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking verboden zijn. Dit kan slechts anders zijn, indien met het oog op niet-economische belangen lidstaten eenzijdig maatregelen vaststellen die zonder onderscheid van toepassing zijn op of voor de binnenlandse markt of de uitvoer.

Voor zover nodig wordt het volgende overwogen. Het voorstel beperkt voor een landbouwer de

mogelijkheden om melkvee op een bedrijf te kunnen houden. Een zodanige regeling levert daarom een belemmering op voor het vrije handelsverkeer met andere lidstaten. Invoer kan worden bemoeilijkt. Een dergelijke invoerbeperkende maatregel van gelijke werking is verboden (art. 34 VWEU). Van een uitvoer beperkende maatregel is geen sprake, omdat de maatregel objectief op de productie van toepassing is, ongeacht of het product bestemd is voor de nationale markt of de uitvoer.

Maatregelen met een belemmerend effect op de invoer kunnen worden toegestaan met een beroep op de rule of reason. Op deze criteria is in paragraaf 7.1.2 reeds ingegaan. Voor het vrij verkeer van diensten gelden soortgelijke overwegingen.

7.1.4 Vrijheid van vestiging

De introductie van fosfaatrechten maakt geen ongeoorloofde inbreuk op de vrijheid van vestiging zoals verwoord in artikel 49 VWEU. Dit artikel heeft in de eerste plaats het karakter van een verbod van discriminatie op grond van nationaliteit ingeval van vestiging van een bedrijf in een andere lidstaat. Het beslissende criterium is de nationaliteit – of plaats van vestiging – van de betrokkene, in dit geval de melkveehouder. Het gegeven dat het fosfaatrecht is gebaseerd op in Nederland gehouden melkvee en hun mestproductie, hetgeen inherent is aan het systeem van fosfaatrechten, maakt de maatregel nog niet discriminatoir. Er wordt in het wetsvoorstel geen onderscheid gemaakt tussen een Nederlandse en buitenlandse melkveehouder die zich op Nederlands grondgebied wil vestigen. Ingeval van een nieuw bedrijf dienen beiden fosfaatrechten te verwerven.

7.1.5 Verhouding met de Kaderrichtlijn Water

De Nitraatrichtlijn richt zich op de bescherming van water (waaronder aquatische ecosystemen) tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Vanwege het risico op verontreiniging van grondwater met nitraten en vanwege het risico op eutrofiëring van zoet oppervlaktewater en kust- en overgangswateren is geheel Nederland in het kader van de Nitraatrichtlijn als kwetsbare zone aangewezen. De Kaderrichtlijn Water richt zich op de verbetering en het herstel van al die waterlichamen teneinde uiterlijk eind 2027 een goede toestand te bereiken en op voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlakte- en grondwaterlichamen en op de bescherming. Waar de Nitraatrichtlijn zich dus specifiek richt op het voorkomen en verminderen van waterverontreiniging door vermindering van emissies van nitraten (en fosfaten) uit agrarische bronnen, richt de KRW zich nadrukkelijk ook op de vermindering van verontreinigingen uit andere bronnen en op inrichting- en beheermaatregelen van het watersysteem.

In het stroomgebiedbeheerplan dat op grond van de KRW iedere zes jaar wordt opgesteld wordt aangegeven hoe de lidstaat de milieudoelstellingen voor het stroomgebieddistrict gaat realiseren. Aan het plan moet een maatregelenprogramma worden gekoppeld, dat eveneens om de zes jaar moet worden vastgesteld (artikel 11 Kaderrichtlijn Water). Hierin wordt aangegeven welke concrete maatregelen zullen worden genomen om de milieudoelstellingen te realiseren. In artikel 11 wordt onderscheid gemaakt tussen ‘basismaatregelen’ en ‘aanvullende maatregelen’. Onder basismaatregelen wordt verstaan maatregelen die voor de toepassing van de communautaire wetgeving voor de waterbescherming nodig zijn, waaronder de maatregelen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn. De maatregelen in het wetsvoorstel kunnen dus worden gezien als maatregelen in de zin van artikel 11 van de Kaderrichtlijn Water en maken daarmee onderdeel uit van het maatregelenprogramma van de stroomgebiedbeheerplannen.

7.1.6 Technische voorschriften

Het wetsvoorstel bevat bepalingen die de omvang van de melkveestapel reguleert. Deze bepalingen zijn aan te merken als technische voorschriften in de zin van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241). Het wetsvoorstel wordt dan ook in het kader van voornoemde richtlijn bij de Europese Commissie genotificeerd.

7.1.7 Staatssteun

In artikel 107 VWEU is bepaald dat behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar zijn met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloed. Mede gelet op de eerdere ervaringen bij de introductie van uitstootrechten voor NO_x (HvJ C-279/08) wordt aangenomen dat met onderhavige wetsvoorstel van staatssteun sprake is. Staatssteun kan onder voorwaarden door de Europese Commissie verenigbaar

worden verklaard met de interne markt. Op dit moment wordt met de Europese Commissie gesproken om bevestiging te krijgen van het Nederlandse oordeel dat in dit geval sprake is van staatssteun die verenigbaar kan worden verklaard met de interne markt.

7.2 Eigendomsbescherming

Artikel 1 van de het eerste protocol bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) beschermt het recht op eigendom. Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie biedt een vergelijkbare bescherming. Artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM luidt: 'iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijke oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.'

Inbreuk op het ongestoord genot van het eigendom kan slechts plaatsvinden in twee gevallen. Onteigening kan plaatsvinden in het algemeen belang en onder voorwaarden die bij wet zijn geregeld. Dit betreft het ontnemen van eigendom. Voorts heeft de Staat het recht om het gebruik van eigendom te reguleren. Voor ontneming geldt als uitgangspunt dat de volledige schade van de onderneming moet worden vergoed. Indien sprake is van regulering geldt in beginsel niet dat er een schadevergoeding moet worden betaald. Voor zover die regulering echter disproportioneel is en resulteert in een individuele en buitensporige last, ligt dit anders.

Het wetsvoorstel reguleert de melkveehouderij en ontneemt geen eigendomsrechten. Eerder is in antwoord op door leden van de Tweede Kamer gestelde vragen al aangegeven dat hieraan wordt bijgedragen door eigendom (meer in het bijzonder melkvee) dat fysiek aanwezig was voor het uitbrengen van de brief van 2 juli 2015 (Kamerstuk 33 979, nr. 98) te respecteren. Voor melkvee dat werd aangehouden voor het uitbrengen van bedoelde brief worden dan ook fosfaatrechten afgegeven. Dieren die op dat moment werden gehouden worden niet geraakt door het wetsvoorstel. Indien afroming plaatsvindt dan zal worden geborgd dat een bedrijf reeds aangehouden melkvee niet hoeft af te stoten. Wel zal het voor bedrijven mogelijk enige tijd niet langer mogelijk zijn melkvee dat van het bedrijf wordt afgevoerd te vervangen zonder daarvoor de benodigde rechten te verwerven.

Omdat de bestaande activa van de melkveehouderij – bijvoorbeeld: het melkvee – wordt gerespecteerd, wordt de jure niet iets ontnomen. Ook van de facto ontneming is in dit geval geen sprake. Bedrijfsmiddelen, zoals gronden, opstallen, melkvee en machines, kunnen immers worden verkocht, verpacht of verhuurd, dan wel alternatief worden aangewend. Het gaat hier dan ook (slechts) om een beperking van het gebruik van de melkveehouderijbedrijven en dus om regulering van eigendom.

Bij de toetsing van een maatregel aan het EVRM zal worden gekeken of sprake is van een fair balance. Hiervoor is noodzakelijk dat de inmenging rechtmatig is, de nationale rechtsgrondslag dient voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar te zijn en de inmenging mag niet in strijd zijn met de beginselen van de rechtstaat. Ook moet de inmenging plaatsvinden in het algemeen belang en proportioneel zijn. Aan de eerste voorwaarde – rechtmatigheid – wordt voldaan omdat wordt voorgesteld het stelsel van fosfaatrechten via een wijziging van de Meststoffenwet in te voeren. Daarmee is een wettelijke basis gegeven. Voorts is deze wettelijke basis voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar en niet in strijd met de beginselen van de rechtsstaat. Duidelijk is ook dat de inmenging dient ter bevordering van een dwingende reden van algemeen belang. Het systeem van fosfaatrechten draagt immers bij aan de uitvoering van de Nitraatrichtlijn.

Bij de beoordeling van de proportionaliteit wordt een aantal factoren in ogenschouw genomen. Hierbij wordt gekeken naar gedragingen van de overheid, de verwachtingen die er konden zijn, overgangsmaatregelen, eventuele compensatie en de mogelijkheid om een claim tegen de staat in te kunnen dienen. Bij het onderhavige wetsvoorstel speelt ook de mate waarin de introductie van fosfaatrechten voorzienbaar waren een belangrijke rol. Het wetsvoorstel sluit voor de peildatum aan op de brief van 2 juli 2015. Deze brief markeert immers het moment waarop het voor bedrijven voor het eerst kenbaar werd dat fosfaatrechten zouden worden geïntroduceerd. Ook bevatte de brief de aankondiging dat rechten zouden worden toegekend voor het melkvee dat op dat moment werd aangehouden en dat verdere groei dus niet zou worden gefaciliteerd. Deze boodschap is daarna in verschillende met de Tweede Kamer gewisselde stukken herhaald (Kamerstukken II 2015/16, 33 979, nrs. 100, 108 en 109).

Door met het wetsvoorstel aan te sluiten op een peildatum die gelegen is in het verleden wordt anticiperend gedrag voorkomen. Hoewel het wetsvoorstel niet voorziet in terugwerkende kracht wordt wel onderscheid gemaakt tussen melkvee dat op 2 juli 2015 werd aangehouden en melkvee dat nadien

werd verworven. Deze handelswijze resulteert in een zekere aantasting van de rechtszekerheid. Een aantasting die gerechtvaardigd is gegeven de effecten die zouden kunnen optreden indien met de peildatum zou zijn aangesloten bij het moment waarop het wetsvoorstel in werking treedt. In dat geval zou er immers tot dat moment een zeer onwenselijke en perverse prikkel zijn om te groeien. De datum van 2 juli 2015 is daarbij een logisch moment, omdat vanaf dat moment van de betrokkenen redelijkerwijs kan worden gevergd dat zij, reeds voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, met de aankomende veranderingen rekening konden houden. Dit is een uitgangspunt dat ook bij regelgeving die met terugwerkende kracht wordt ingevoerd is geaccepteerd. Ten aanzien van de proportionaliteit dient voorts in ogenschouw te worden genomen dat voor Nederland zonder ingrijpen ingebrekestelling door de Europese Unie dreigt. De maatregelen die daaruit kunnen voorvloeien, onder meer door het achterwege blijven van de derogatie, kunnen nog verdergaande consequenties hebben voor de betrokken bedrijven dan reeds voortvloeien uit het voorgestelde fosfaatrechtenstelsel. Het oordeel is dan ook dat de maatregel proportioneel is en dat sprake is van de fair balance die het EVRM vereist om eigendom te kunnen reguleren.

In het kader van het recht op eigendom is ook van belang om te benadrukken dat op de fosfaatrechten als zodanig geen eigendomsrechten berusten. Dit wordt beklemtoond, omdat in het verleden bij het ontnemen van de varkensrechten een uitvoerige discussie heeft gespeeld over de vraag of op dit type rechten zelfstandige eigendomsrechten rusten. De Hoge Raad heeft bepaald dat de ontneming van dit type rechten is aan te merken als regulering van eigendom (NJ 2002, 469). Deze lezing is bevestigd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (37265/10). Rekening moet dan ook worden gehouden met de mogelijkheid dat de fosfaatrechten, ondanks dat mogelijk is betaald voor de verkrijging van deze rechten, op termijn kunnen worden ingetrokken. Dat zou aan de orde zijn wanneer gebruik wordt gemaakt van de procedures die in artikelen 32a, 33a en 77 van de Meststoffenwet zijn beschreven. Daarbij zal dus het uitgangspunt zijn dat slechts een schadevergoeding verschuldigd is indien geen sprake is van een eerlijke afweging tussen doel en middel en er individuele en excessieve lasten ontstaan voor de betrokken bedrijven met melkvee.

7.3 Fiscale aspecten

Het fosfaatrecht is een vermogensbestanddeel. Vanuit fiscaal oogpunt vormen de fosfaatrechten, evenals de varkens- en pluimveerechten, een zelfstandig bedrijfsmiddel. De fosfaatrechten die bij de inwerkingtreding door de Minister van Economische Zaken per beschikking om niet aan bedrijven met melkvee worden toegekend, dienen tegen een waarde nihil geactiveerd dienen te worden. Fosfaatrechten die na inwerkingtreding op de vrije markt gekocht worden dienen tegen aanschaffingskosten geactiveerd te worden.

Op rechten waarvoor een wettelijke einddatum ontbreekt is het niet mogelijk om af te schrijven. Uitgangspunt daarbij is dat het dan gaat om een niet slijtend bedrijfsmiddel. Op het moment dat duidelijk wordt dat de fosfaatrechten worden afgeschaft en daarmee de tijdelijkheid ontstaat, is het wel mogelijk om op voornoemde rechten af te schrijven. De op de fiscale balans opgenomen boekwaarde kan dan gedurende de resterende looptijd ten laste van resultaat worden gebracht met in achtneming van de wettelijke bepalingen inzake afschrijvingsbeperkingen. Wanneer duidelijk wordt wanneer de fosfaatrechten zullen worden afgeschaft, zal dit door de Minister van Economische Zaken bekend worden gemaakt. Vervolgens zullen dan de afschrijvingsmogelijkheden worden opgenomen in de Landelijke Landbouwnormen. Deze normen worden jaarlijks vastgesteld door de Belastingdienst na overleg met het landbouwbedrijfsleven.

Hoofdstuk 8 Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Het fosfaatrecht is net als het varkensrecht en pluimveerecht een productierecht. Het wetsvoorstel sluit aan bij het regime dat voor varkens- en pluimveerechten is geregeld, tenzij zwaarwegende redenen bestaan om hier van af te wijken.

Onderdeel A introduceert het begrip ‘melkveefosfaatruimte’. Dit begrip is nodig om bedrijven die op 2 juli 2015 over latente fosfaatruimte beschikten te kunnen ontzien bij de generieke afroming. Bij dit begrip wordt enkel de productie door melkvee in ogenschouw genomen. Het gaat om het spiegelbeeld van het eerder in het kader van de Wet verantwoorde groei melkveehouderij opgenomen begrip ‘melkveefosfaatoverschot’. Waar het melkveefosfaatoverschot ziet op het overschot aan fosfaat dat, behoudens de melkveefosfaatreferentie, door melkvee wordt geproduceerd, daar gaat het bij het begrip melkveefosfaatruimte om de fosfaatruimte die nog voor de fosfaatproductie van melkvee beschikbaar was op grond die bij het bedrijf in gebruik was. Anders dan bij het begrip melkveefosfaat-

overschot wordt de productie van dierlijke meststoffen door melkvee in het kader van de melkveefosfaatruimte uitsluitend forfaitair bepaald.
Het begrip melkveefosfaatruimte maakt gebruik van het reeds bestaande begrip fosfaatruimte. Tot de fosfaatruimte wordt ook natuurterrein gerekend met de hoofdfunctie natuur. Bij de berekening van de omvang van de plaatsingsruimte op natuurterrein, zijnde grasland, wordt gerekend met een fosfaatgebruiksnorm van 70 kilogram per hectare. Voor overig natuurterrein wordt gerekend met 20 kilogram fosfaat per hectare. Specifieke beheersovereenkomsten, waarmee in het Besluit gebruik meststoffen (Bgm) rekening wordt gehouden, blijven in dit verband buiten beschouwing. Er is op dit moment geen zicht op alle beheersovereenkomsten, waardoor het betrekken hiervan bij de bepaling van de melkveefosfaatruimte zou leiden tot een hoge uitvoerings- en controlelast. Met de gekozen oplossing blijven de uitvoeringskosten voor het ontzien van bedrijven met latente plaatsingsruimte beperkt. De wijze van toekenning van fosfaatrechten is niet van invloed op de gebruiksvoorschriften. Beheersovereenkomsten die bepalen dat meer of minder dan 70 kilogram fosfaat per hectare mag worden toegepast blijven dus onverkort van kracht.

Het begrip fosfaatruimte sluit aan op het begrip ‘tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond’. Dit is grond die ingevolge het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet op 15 mei van het jaar tot het bedrijf behoort. Grond die verworven is tussen 15 mei 2015 en 2 juli 2015 wordt dus buiten beschouwing gelaten bij de bepaling van de melkveefosfaatruimte van een bedrijf op 2 juli 2015. Voor wat betreft de gewascodes wordt afgegaan op de gegevens die landbouwers hierover reeds voor 2015 onherroepelijk hebben aangeleverd.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt een tekstuele verbetering door te voeren in het begrip melkvee. Vleeshouderij wordt vervangen door vleesveehouderij. Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel B

Met de Wet van 18 december 2013 tot wijziging van de Meststoffenwet (invoering mestverwerkingsplicht; Stb. 2013, 576) is het begrip landbouwer opgenomen in de Meststoffenwet. Het verbodsartikel dat met deze wet in de Meststoffenwet is opgenomen (artikel 33a Meststoffenwet) richtte zich op de landbouwer in plaats van op het bedrijf. Ook de verbodsbepaling die met de Wet verantwoorde groei melkveehouderij in de Meststoffenwet is opgenomen (artikel 21 Meststoffenwet) richt zich op de landbouwer. Dit is ook wenselijk, omdat een landbouwer een natuurlijk persoon, rechtspersoon of samenwerkingsverband is dat landbouw uitoefent op een bedrijf. Indien op een bedrijf regels worden overtreden, dan kan de landbouwer daarop worden aangesproken. Het is om deze reden dat ook de verbodsbepaling voor het stelsel van fosfaatrechten is gericht op de landbouwer. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om ook de verbodsbepalingen voor varkens- en pluimveerechten te richten op de landbouwer.

Onderdeel C

Deze wijziging borgt dat niet de indruk kan ontstaan dat artikel 21b niet van toepassing is indien reeds aan de voorwaarden van artikel 21 wordt voldaan.

Onderdeel D

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 4.2 en 4.3.1. Dit artikel bepaalt dat de productie van dierlijke meststoffen forfaitair wordt bepaald conform de regels die daarvoor bij of krachtens de Meststoffenwet zijn vastgesteld. Het voorstel bevat een bevoegdheid voor de Minister van Economische Zaken om een alternatieve methode aan te wijzen waarmee de productie van dierlijke meststoffen kan worden bepaald. Het kan daarbij gaan om een methode die nadrukkelijker rekening houdt met bedrijfsspecifieke kenmerken. De aanwijzing van een methode mag niet leiden tot een schending van een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie. In dit kader is dan met name de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water van belang. Op de aanwijzing van de methode en op de voorwaarden waaronder hier gebruik gemaakt van kan worden is de uniforme voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht) van toepassing (Artikel I, onderdeel O).

Onderdelen E en F

Voor een toelichting op het dagplafond wordt verwezen naar paragraaf 4.3.2. Voor fosfaatrechten is voorzien in een zelfstandig artikel. Hiervoor is gekozen, omdat het vermeerderingspercentage van 15% dat wordt gebruikt voor pluimvee en varkens voor melkvee niet noodzakelijk is. Bij varkens en pluimvee kan de omvang van het aantal dieren door periodieke leegstand op enig moment in een

kalenderjaar hoger zijn. Bij melkvee speelt dit type fluctuaties substantieel minder, waardoor met dit element geen rekening wordt gehouden.

Onderdeel G

Op de wijze waarop de rechten worden toegekend is uitgebreid ingegaan in paragrafen 4.4 en 4.5. Het doel is om fosfaatrechten toe te wijzen voor melkvee dat op 2 juli 2015 op het bedrijf werd gehouden. Bij de toewijzing zal daarbij worden uitgegaan van de aantallen dieren die op 2 juli 2015 in het I&R-rund stonden geregistreerd. Deze registratie geeft een betrouwbaar beeld van het aantal dieren dat op die dag werd gehouden. Landbouwers moeten mutaties in de veestapel uiterlijk 2 dagen na de mutatie doorgeven in het I&R-rund. RVO.nl heeft vastgesteld dat, bezien vanuit het geheel van de melkveesector, geen grote afwijkingen uit het I&R blijken rondom de datum van 2 juli 2015. Dit kan echter anders liggen op bedrijfsniveau. De inspanningen zullen erop zijn gericht om bij de toewijzing van rechten rekening te houden met bewuste manipulatie van het aantal geregistreerde stuks melkvee op de peildatum van 2 juli 2015. Beoogd wordt immers om anticiperend gedrag als gevolg van de komst van fosfaatrechten niet te belonen. Bedrijven kunnen bezwaar en beroep aantekenen tegen het besluit waarmee het aantal fosfaatrechten wordt toegewezen.

Fosfaatrechten worden toegewezen aan de hand van de forfaitaire productie van dierlijke meststoffen in een kalenderjaar door melkvee dat op 2 juli 2015 op het bedrijf werd gehouden. Zoals eerder is aangegeven wordt daarbij uitgegaan van de dieren die op het bedrijf staan geregistreerd, tenzij aanwijzingen bestaan dat deze dieren op 2 juli 2015 niet op het bedrijf zijn gehouden. Bij de forfaitaire productie van dierlijke meststoffen zal worden gerekend met de gemiddelde melkproductie van het bedrijf over kalenderjaar 2015.

Fosfaatrechten worden toegewezen aan bedrijven die bestaan op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt. Tussen 2 juli 2015 en 1 januari 2017 kunnen bedrijven zijn gestopt of (gedeeltelijk) zijn overgenomen. Bedrijven die zijn gestopt ontvangen geen fosfaatrechten. Een bedrijf dat na 2 juli 2015 een ander bedrijf dat is gestopt geheel of gedeeltelijk heeft overgenomen kan aanspraak maken op de rechten van het geheel of gedeeltelijk overgenomen bedrijf. Aangetoond moet worden dat het bedrijf (gedeeltelijk) is overgenomen en is gestopt voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Ook dient te worden aangegeven op hoeveel rechten aanspraak wordt gemaakt. Het aantal rechten dat op deze manier aan een bedrijf wordt toegewezen kan niet hoger zijn dan het aantal rechten waarover het (gedeeltelijk) overgenomen bedrijf zou kunnen beschikken, afgaande op de omvang van het melkvee dat door dat bedrijf op 2 juli 2015 werd gehouden.

Ook bedrijven die alleen jongvee houden hebben na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel fosfaatrechten nodig. Datzelfde geldt voor vrouwelijke opfokkalveren voor de vleesveehouderij en overig vleesvee met uitzondering van roodvleesstieren en fokstieren als die onder diercategorie 101 en 102 vallen. Dieren die zijn uitgeschaard zijn elders gehouden. Bedrijven die op 2 juli 2015 dieren hadden uitgeschaard krijgen voor deze dieren geen fosfaatrechten toegewezen. Deze rechten worden toegekend aan de landbouwer die de dieren had ingeschaard.

Bij de bepaling van het fosfaatrecht wordt, indien een landbouwer daarom verzoekt, rekening gehouden met diergezondheidsproblemen, ziekte dan wel overlijden van een persoon van het samenwerkingsverband van de landbouwer of bloed- of aanverwant in de eerste graad en vernieling van de melkveestallen. Indien deze gebeurtenissen zich hebben voorgedaan wordt het fosfaatrecht bepaald aan de hand van gegevens waarover deze landbouwer zonder deze gebeurtenissen zou hebben beschikt. Het gaat daarbij dus om de omvang van het melkvee waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de landbouwer erover zou hebben beschikt zonder de genoemde omstandigheden. Voor excessieve claims is in dit kader geen plaats, daar de voorziening vooral is opgenomen ten einde schrijnende situaties het hoofd te kunnen bieden. De correctie die het gevolg kan zijn van een beroep op buitengewone omstandigheden ziet uitsluitend op de reguliere toekenning die in het derde lid van artikel 23 is verwoord. Buitengewone omstandigheden vormen geen grond om ook in het kader van artikel 23, vierde lid, dat ziet op na 2 juli 2015 overgenomen bedrijven, een correctie te kunnen ontvangen. Deze omstandigheden vormen ook geen reden om anders om te gaan met de bepaling van de melkveefosfaatruimte op een bedrijf op 2 juli 2015.

Een formulier zal beschikbaar worden gesteld waarmee gemeld kan worden dat sprake is van een bedrijfsovername die aanleiding moet geven voor een verhoging van het op het bedrijf rustende fosfaatrecht of van buitengewone omstandigheden. Het formulier zal aangeven welke informatie in ieder geval zal moeten worden verstrekt om aan te tonen dat van een voor dit kader relevante bedrijfsovername of buitengewone omstandigheid sprake is.

Onderdeel H

Er wordt bij het stelsel van fosfaatrechten geen rekening gehouden met de concentratiegebieden die bestaan voor pluimvee- en varkensrechten. De artikelen die samenhangen met de concentratiegebieden worden dan ook toegespitst op varkens- en pluimveerechten.

Onderdelen I en J

Bij de registratie van fosfaatrechten wordt aangesloten bij de systematiek zoals deze ook al bestaat voor pluimvee- en varkensrechten. Belangrijk in dit verband is om te benadrukken dat RVO.nl bijhoudt op welk bedrijf hoeveel rechten staan geregistreerd, maar ook welk deel van de rechten benutbaar is een betreffend kalenderjaar (artikel 28, derde lid). Rechten kunnen dus in enig jaar overgaan van bedrijf x naar bedrijf y, terwijl voor dat jaar de rechten nog gedeeltelijk of uitsluitend worden benut door bedrijf x.

Onderdeel L

Dit artikel voorziet er in dat bij overdracht van fosfaatrechten 10 procent van die rechten wordt afgeroomd. Er is bewust voor gekozen in een specifieke afromingsbepaling voor fosfaatrechten te voorzien. Deze keuze hangt samen met de wens om op termijn af te kunnen romen ten behoeve van de fosfaatbank. Het afromingspercentage vaststellen bij algemene maatregel van bestuur is overwogen. Hiervan is echter afgezien, omdat de wens is het percentage met ingang van 1 januari 2017 vast te stellen en de daarvoor benodigde procedure niet binnen de daarvoor beschikbare termijn kan worden afgerond.

Onderdeel M

In paragraaf 4.9 is ingegaan op de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te voorzien in de mogelijkheid om een productierecht om te zetten. Uitgangspunt bij de inzet van deze bevoegdheid is dat het niet leidt tot een grotere milieubelasting. Rechten kunnen enkel worden omgezet door tussenkomst van de Minister van Economische Zaken.

Artikel 33b bevat de mogelijkheid voor een generieke afroming. In paragraaf 4.7 (fosfaatrecht) en 4.9 (varkens- en pluimveerecht) is hierop nader ingegaan. Tegen de vaststelling van het afromingspercentage staat geen bezwaar of beroep open.

Onderdeel N

Artikel 38a heeft tot doel te borgen dat ontheffingen voor het verbod op het produceren van fosfaat met melkvee door de fosfaatbank worden verleend aan bedrijven die aan voorwaarden voldoen. De voorwaarden zien op milieu- of maatschappelijke doelen ten aanzien van de gewenste ontwikkelrichting voor de melkveehouderij. Bedrijven die voor ontheffing in aanmerking komen, dragen bij aan de versterking van het grondgebonden karakter van de melkveehouderij en aan de bevordering van duurzaamheid en dierenwelzijn in deze sector. Voor de uitleg van 'jonge landbouwer' wordt aangesloten bij de bestaande praktijk in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Onderdeel O

De uniforme voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de aanwijzing van een alternatieve methode waarmee een landbouwer de productie van dierlijke meststoffen door melkvee kan bepalen. Dat geldt ook voor de aanpassing van de voorwaarden waaronder deze methode kan worden gebruikt. Hiervoor is gekozen om te borgen dat alle betrokken belangen in het besluitvormingsproces meegewogen kunnen worden. Een maximaal voordeel dat ten opzichte van de forfaitaire berekening mag worden meegenomen bij die berekening kan een voorwaarde zijn waaronder een alternatieve methode wordt aangewezen.

Onderdeel P

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een tekstuele verbetering door te voeren in artikel 59, vierde lid, van de Meststoffenwet. Verduidelijkt wordt dat de bepaling ziet op het krachtens artikel 33a, zevende lid, bepaalde.

Artikel III

De verwachting is dat Nederland in 2015 het mestproductieplafond heeft overschreden. Ook voor het jaar 2016 wordt een overschrijding van het mestproductieplafond voorzien. Voortvarend ingrijpen is



noodzakelijk om de derogatie te kunnen behouden en te voorkomen dat de overschrijding verder kan toenemen. Inwerkingtreding van het wetsvoorstel kan dan ook geen uitstel lijden. Het streven is om het stelsel van fosfaatrechten met ingang van 1 januari 2017 in te voeren. Invoering van fosfaatrechten met ingang van 1 januari is noodzakelijk gegeven de samenhang met reeds bestaande administratieve verplichtingen die voor bedrijven gelden als gevolg van de Meststoffenwet. Deze administratieve verplichten hangen veelal direct samen met een kalenderjaar. Om inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2017 te kunnen realiseren is het noodzakelijk om gebruik te maken van de spoedprocedure die in artikel 12 van de Wet raadgevend referendum is beschreven.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,